Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8100**

18. Wahlperiode 20.04.2016

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse –

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 20. April 2016 gemäß § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof legt auch in diesem Jahr ***weitere Prüfungsergebnisse*** *vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2015. Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die der Bundesrechnungshof erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr gewonnen hat. Sie schaffen eine aktuelle Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2014.*

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Soweit das Ergebnis seiner Prüfung für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, fasst er es jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO).

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über die Entlastung der Bundesregierung. Deshalb überweist der Deutsche Bundestag die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt er den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Bei besonders schweren Versäumnissen oder Rechtsverstößen kann der Rechnungsprüfungsausschuss ergänzend eine Missbilligung aussprechen. Auf der Grundlage dieser Beschlüsse kann anschließend der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vorbereiten. Hierzu fasst der Haushaltsausschuss eine Beschlussempfehlung. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung.

Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

Die Bemerkungen 2015 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2014 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 16. November 2015 zu.[1] Am 17. November 2015 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Im Internet sind sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofes zu finden.[2] Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seine Beurteilungsmaßstäbe hat der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2015 ausführlich dargestellt.[3]

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Bemerkungen erfordern einen zeitlichen Vorlauf. Dieser ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsgeeignete Prüfungserkenntnisse, die erst nach dem Frühjahr gewonnen werden, können nicht mehr in die jährlichen Bemerkungen einfließen, die dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am Ende des Jahres zugeleitet werden.

Um eine aktuelle Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss mit den weiteren Prüfungsergebnissen ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt. In der Folge leitet er dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im Frühjahr weitere Prüfungsergebnisse zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die weiteren Prüfungsergebnisse bei der für den Juni 2016 vorgesehenen Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2014 noch berücksichtigt werden können.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden Bemerkungsbeiträge behandeln bedeutsame Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter gewonnen haben. Bei seiner Auswahl hat der Bundesrechnungshof – entsprechend der Zielsetzung dieses ergänzenden Verfahrens – die Aktualität der Ergebnisse in besonderer Weise berücksichtigt. Die Darstellung lässt keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Fehlern und Beanstandungen bei den geprüften Stellen zu.

Wie die jährlichen Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof auch die weiteren Prüfungsergebnisse den geprüften Stellen als Entwurf zugesandt und ihnen Gelegenheit gege-

---

1 Bundestagsdrucksache 18/6600; Bundesratsdrucksache 545/15.
2 URL: http://www.bundesrechnungshof.de
3 Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 18/6600; Bundesratsdrucksache 545/15.

ben, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Feststellungen nochmals zu überprüfen, die der Bundesrechnungshof in der Regel im vorangegangenen Prüfungsverfahren schon mit den geprüften Stellen erörtert hat. Falls unterschiedliche Auffassungen zu den Sachverhalten oder Würdigungen bestehen geblieben sind, ist dies in den Bemerkungsbeiträgen erwähnt.

Den Bemerkungsbeiträgen sind auf den „Blauen Seiten“ Zusammenfassungen vorangestellt.

Zusammenfassungen

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

1 Technisches Hilfswerk muss Abrechnung von Leistungen verbessern

Das Technische Hilfswerk leistet u. a. auf Anforderung der Feuerwehren oder der Polizei technische Hilfe bei Unglücksfällen und Naturkatastrophen. Die Auslagen oder Kosten seiner Einsätze hat es vollständig zu ermitteln und grundsätzlich gegenüber der anfordernden Stelle abzurechnen. Dieser Verpflichtung kam das Technische Hilfswerk häufig nicht nach. In der Regel erfasste es auch nicht, warum es von der Geltendmachung absah und welche Mindereinnahme damit verbunden war.

Das Technische Hilfswerk (THW) leistet auf Anforderung im Inland technische Hilfe, z. B. bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und größeren Unglücksfällen. In der Regel wird es von Dritten angefordert, z. B. den Feuerwehren oder der Polizei (anfordernde Stelle). Nach der THW-Abrechnungsverordnung ist das THW verpflichtet, seine Auslagen oder Kosten gegenüber der anfordernden Stelle geltend zu machen. In bestimmten Fällen kann es nach pflichtgemäßem Ermessen ganz oder teilweise davon absehen. Es muss jedoch stets zunächst seine Einsatzkosten feststellen und dokumentieren, warum es ganz oder teilweise keine Erstattung verlangt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatte das THW im Zeitraum Februar 2013 bis Oktober 2014 seine Auslagen oder Kosten oft nicht erfasst und mehr als die Hälfte der Einsätze nicht abgerechnet. Im Übrigen rechnete es häufig weniger Personal oder Material ab, als es tatsächlich eingesetzt hatte. Der Bundesrechnungshof hat die Abrechnungspraxis kritisiert und das THW aufgefordert, die THW-Abrechnungsverordnung zu beachten.

Das THW arbeitete nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes seine Daten auf und übermittelte ihm mehrfach neue Erfassungsdaten für das Jahr 2014. Danach ist der Anteil erfasster und abgerechneter Einsätze höher. Zugleich hat das THW aber eingeräumt, für das Jahr 2014 nicht alle Einsätze erfasst und ein Zehntel der Einsätze nicht ordnungsgemäß abgerechnet zu haben.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des THW an, seine Daten aufzuarbeiten. Aber selbst nach den aktuell vorliegenden Daten sind viele Einsätze noch nicht ordnungsgemäß erfasst und abgerechnet.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

2 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz missachtet Korruptionsprävention im Gesetzgebungsverfahren

Das BMJV hat in seinen mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befassten Referaten keine wirksame Korruptionsprävention betrieben. Es verstieß gegen die seit dem Jahr 2004 bestehende Verpflichtung, alle Arbeitsgebiete auf mögliche Korruptionsgefahren zu untersuchen und ggf. korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen.

Korruptionsfälle können das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung grundlegend schwächen. Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung schreibt deshalb vor, dass alle Dienststellen wiederkehrend und anlassbezogen prüfen müssen,

- welche Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet sind und
- welche Sicherungsmaßnahmen ggf. zu ergreifen sind (z. B. Mehr-Augen-Prinzip, mehr Transparenz bei Entscheidungen).

Das BMJV kam zu dem Ergebnis, dass bei vorbereitenden Arbeiten zur Gesetzgebung keinerlei Korruptionsrisiken bestünden, denen entgegenzutreten wäre. Alle Arbeitsgebiete der mit Gesetzesvorlagen befassten Referate seien „offensichtlich nicht besonders korruptionsgefährdet“. Die Referate beeinflussten zwar oft den Gesetzesinhalt; die förmliche Entscheidung über ein Gesetz treffe aber das Parlament.

Der Bundesrechnungshof kann dem nicht zustimmen. Zwar werden Bundesgesetze vom Deutschen Bundestag beschlossen, bevor sie dem Bundesrat zugeleitet werden. Diese Entscheidung schließt eine vorherige potenzielle besondere Korruptionsgefährdung der mit der Vorbereitung der Rechtsetzung befassten Arbeitsgebiete jedoch nicht pauschal aus. Die von der Bundesregierung beim Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe werden üblicherweise auf Referatsebene erarbeitet. Gerade bei Erstellung des Gesetzentwurfs trägt das zuständige Referat ein hohes Maß an Verantwortung. Die Weitergabe von behördeninternen Informationen kann unbefugten Dritten zu einem Wissensvorsprung verhelfen und die öffentliche oder parlamentarische Diskussion maßgeblich beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMJV daher aufgefordert, die Korruptionsgefährdung aller Arbeitsgebiete in den

mit Gesetzesvorlagen befassten Referaten unverzüglich zu untersuchen. Das BMJV hat zugesagt, mit der Untersuchung umgehend zu beginnen. Der Bundesrechnungshof erwartet eine zügige und methodengerechte Umsetzung. Das Ergebnis der Prüfung ist aussagefähig zu dokumentieren.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

3 Renten ohne vollständig gezahlte Beiträge

Beihilfestellen öffentlicher Arbeitgeber haben in vielen Fällen keine Rentenversicherungsbeiträge für ehrenamtliche Pflegepersonen gezahlt, weil sie von deren Versicherungspflicht nichts wussten. Mit einer Änderung des Verwaltungsverfahrens ließe sich sicherstellen, dass für spätere Rentenleistungen an die Pflegepersonen auch alle Beiträge eingezahlt werden.

Ehrenamtliche Pflegepersonen sind gesetzlich rentenversichert, wenn sie eine pflegebedürftige Person regelmäßig mindestens 14 Stunden in der Woche pflegen. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen tragen für sie die Versicherungsbeiträge. Bezieht die pflegebedürftige Person neben den Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung auch Beihilfeleistungen eines öffentlichen Arbeitgebers oder Leistungen der Heilfürsorge, sollen die Beiträge von den beteiligten Leistungsträgern entsprechend ihrer Anteile an den Pflegeleistungen erbracht werden. In diesen Fällen hatte der Bundesrechnungshof bereits mehrfach bemängelt, dass viele Beihilfestellen keine Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen zahlten. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen hatten es versäumt, der jeweils zuständigen Beihilfestelle den Beginn der Beitragspflicht mitzuteilen. Allein der Deutschen Rentenversicherung Bund waren innerhalb eines Jahres mindestens 550 000 Euro Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen entgangen. Die Summe der bei allen Rentenversicherungsträgern nicht gezahlten Beiträge könnte bei weit über einer Million Euro jährlich liegen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass gesetzliche Pflegekassen und private Versicherungsunternehmen künftig zunächst die vollen Rentenversicherungsbeiträge zahlen. Den anteiligen Beitrag könnten sie dann von den jeweils zuständigen Beihilfestellen zurückfordern. Dies würde das Verwaltungsverfahren vereinfachen und die Beitragseinnahmen der Rentenversicherungsträger sicherstellen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

4 Überladene Lastkraftwagen gefährden die Verkehrssicherheit und verursachen jährlich Schäden in dreistelliger Millionenhöhe

Überladene Lkw gefährden die Verkehrssicherheit, beeinträchtigen den Wettbewerb und schädigen den Straßenaufbau erheblich. Würde das BMVI Überladungen wirksam bekämpfen, könnte jährlich ein dreistelliger Millionenbetrag für die Erhaltung der Bundesfernstraßen eingespart werden.

Eine Lkw-Achse mit zehn Tonnen Gewicht schädigt den Straßenaufbau etwa 10 000 Mal stärker als eine Pkw-Achse mit einer Tonne Gewicht. Bei überladenen oder falsch beladenen schweren Lkw entsteht ein unverhältnismäßig hoher Erhaltungsaufwand, da die Belastung des Straßenaufbaus mit der Achslast überproportional steigt. Seit dem Jahr 1997 soll die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) im Auftrag des BMVI an Bundesautobahnen ein flächendeckendes Netz von 80 Achslastmessstellen aufbauen. Die Messdaten sollen auch vom Bundesamt für Güterverkehr (BAG) für die Überladungskontrollen schwerer Lkw genutzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Berlin festgestellt, dass das BMVI das Messstellennetz nicht wie beabsichtigt errichtet hat. Es sind lediglich 41 Messstellen realisiert, die zudem sehr störanfällig sind. Darüber hinaus verfügte das BAG im Jahr 2014 nur über drei nutzbare Kontrollplätze. Schon im Jahr 2003 hatte die BASt ermittelt, dass die jährlichen Erhaltungskosten der Fahrbahnen der Bundesfernstraßen erheblich sinken könnten, wenn Überladungen weitestgehend vermieden würden. Ein jährliches Einsparpotenzial in dreistelliger Millionenhöhe wäre die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichenden Kontrollen schwerer Lkw, bedingt durch den schleppenden Ausbau des störanfälligen Messstellennetzes sowie die wenigen intakten Kontrollplätze, kritisiert. Er erwartet, dass das BMVI seine Anstrengungen erhöht und unverzüglich für weitere funktionierende Achslastmessstellen und Kontrollplätze sorgt.

5 Gemeinschaftsaufwand beim Betriebsdienst falsch berechnet: Bund muss 4,8 Mio. Euro zurückfordern

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg hat dem Bund beim Betriebsdienst zu Unrecht Ausgaben für Verwaltungsleistungen von mindestens 4,8 Mio. Euro angelastet. Das BMVI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Straßenbauverwaltung den Betrag zu erstatten hat. Es hat bisher jedoch keinerlei zielführende Schritte unternommen, die Forderung des Bundes durchzusetzen.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesstraßen im Auftrag des Bundes. Die Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (Basisnetz) sind in Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterteilt. Im Gemeinschaftsaufwand sind alle Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisnetz zusammengefasst, die sich keinem Straßenbaulastträger unmittelbar zuordnen lassen. Die Straßenbauverwaltung rechnet ihn anteilig dem Bund, dem Land und den Kreisen zu. Die Länder tragen

nach Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung den Gemeinschaftsaufwand unzutreffend abrechnet. Sie rechnete Verwaltungsausgaben in den Gemeinschaftsaufwand ein. Dadurch erhöhte sich dieser und die Straßenbauverwaltung entlastete das Land anteilig von Verwaltungsausgaben. Der Bundesrechnungshof ermittelte für sieben Jahre einen Rückforderungsanspruch des Bundes gegenüber dem Land von über 4,8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMVI auf, den Rückforderungsbetrag bei der Straßenbauverwaltung geltend zu machen und einzutreiben. Das BMVI erklärte dem Bundesrechnungshof vor mehr als zwei Jahren, dass der Erstattungsanspruch zu Recht bestehe. Es unternahm aber nichts, um die jährlich steigende Forderung des Bundes gegenüber der Straßenbauverwaltung durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, dass es den Rückforderungsbetrag endlich gegenüber der Straßenbauverwaltung geltend macht. Ferner hat das BMVI dafür Sorge zu tragen, dass die Straßenbauverwaltung den Betriebsdienst künftig ordnungsgemäß abrechnet.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

6 Daten aus IT-System der Bundeswehr für Einkaufsanalyse kaum verwertbar

Die Bundeswehr kann ihren Einkauf nicht zutreffend analysieren und steuern. Gründe sind die unzureichende Nutzung ihres IT-Systems beim Einkauf und eine schlechte Datenqualität. Mit einer Einkaufsanalyse könnte die Bundeswehr Haushaltsmittel einsparen. Das BMVg sollte ein Konzept zur Behebung der Mängel erarbeiten und eine gesamtverantwortliche Stelle festlegen, die dieses Konzept umsetzt.

Die Bundeswehr führte im Jahr 2004 ein neues IT-System ein, mit dem sie Waren und Dienstleistungen beschaffen kann. Mit den Daten ihres IT-Systems will sie den Einkauf analysieren und steuern. Beispielsweise will sie Rahmenverträge zentral erfassen und bündeln. Nach eigenen Schätzungen kann die Bundeswehr durch Einkaufsanalysen mehr als 10 % des Einkaufswertes einsparen.

Im Jahr 2013 beschaffte die Bundeswehr Waren und Dienstleistungen für 4,5 Mrd. Euro. Den größten Teil davon (3,8 Mrd. Euro) bestellte sie nicht mit ihrem IT-System. Der Bundeswehr fehlten dadurch wichtige Daten für die Einkaufsanalyse, z. B. Menge und Preis. Dies lag daran, dass die Bundeswehr nicht alle ihre Bereiche verpflichtet hatte, das IT-System für den Einkauf zu nutzen.

Die Bundeswehr legte in ihrem IT-System Lieferanten mehrfach und mit unterschiedlichen Schreibweisen an. Zudem speicherte sie die Laufzeit vieler Rahmenverträge fehlerhaft. Lieferantenbezogene Auswertungen führen dadurch zu falschen Ergebnissen. Außerdem kann die Bundeswehr auslaufende Verträge nicht erkennen, um sie in einer Neuausschreibung zusammenzufassen. Die Bundeswehr erstellte außerhalb ihres IT-Systems Datenbanken zu Rahmenverträgen. Sie begründete dies damit, dass die Daten des IT-Systems nicht ausreichten und nicht verlässlich seien. Die Datenbanken enthielten nur einen Teil der Rahmenverträge. Das Ziel, alle Rahmenverträge zentral zu erfassen, erreichte die Bundeswehr damit nicht.

Das BMVg hat mitgeteilt, zur Verbesserung der Datenqualität habe es mittlerweile festgelegt, die Stammdaten zentral einzugeben und zu pflegen. Mehrfach angelegte Datensätze seien gelöscht.

Darüber hinaus ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erforderlich, die Nutzung des IT-Systems allen Bereichen der Bundeswehr verbindlich vorzugeben. Es ist weiterhin festzulegen, welche Daten erforderlich sind. Nur so kann die Bundeswehr die notwendige Datenqualität für belastbare Einkaufsanalysen erreichen. Diese sind unverzichtbar, um Einsparungen zu erzielen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg daher, ein umfassendes Konzept zu den zu speichernden Daten, zur Datenqualität und Nutzung des IT-Systems zu entwickeln. Es sollte außerdem eine gesamtverantwortliche Stelle festlegen.

7 Bundeswehr betreibt teure Studiensammlung ohne tragfähiges Konzept

Nach eigener Einschätzung hat die Bundeswehr ihre Wehrtechnische Studiensammlung nicht ordnungsgemäß und nicht zeitgemäß betrieben. Der Betrieb kostet mindestens 3,7 Mio. Euro pro Jahr. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das BMVg bereits im Jahr 2010 aufgefordert zu entscheiden, ob ein Bedarf für die Studiensammlung besteht und ob diese weitergeführt werden soll.

Die Bundeswehr betreibt seit über 50 Jahren eine Wehrtechnische Studiensammlung (Studiensammlung). Diese verfügt über 22 000 Sammlungsgegenstände zur Entwicklung von Wehrtechnik, Waffen und Ausrüstung. Einen kleinen Teil davon präsentiert sie in einer Ausstellung, die auch öffentlich zugänglich ist. Die Studiensammlung gehört mittlerweile zum Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt). Im Oktober 2015 hat das Bundesamt bestätigt, dass die Studiensammlung nicht mehr zeitgemäß betrieben werde. Sie erwecke den Eindruck eines „begehbaren Depots“. Die Auflösung der Studiensammlung würde nach den Berechnungen des Bundesamtes sieben Jahre dauern und 30,9 Mio. Euro kosten.

Das Bundesamt hat dem BMVg jedoch die Fortführung der Studiensammlung empfohlen. Sie sei unverzichtbar. Eine Machbarkeitsstudie belege ihre Ausnahmestellung. Künftig solle die Studiensammlung mit einer neuen Konzeption u. a. die Integration der Bundeswehr in die Gesellschaft fördern und die Nachwuchsgewinnung sowie das Wissensmanagement der Bundeswehr unterstützen. Detaillierte Konzepte zur inhaltlichen und didaktischen Gestaltung von Sammlung und Ausstellung müssten ebenso

noch erstellt werden, wie Organisations-, Betriebs- und Personalkonzepte. Zudem müsse ein neues Ausstellungsgebäude errichtet werden. Das Personal müsse verdreifacht werden. Die Fortführung der Studiensammlung würde nach Angaben des Bundesamtes in den nächsten sieben Jahren insgesamt mindestens 68,3 Mio. Euro kosten, darunter einmalige Kosten von mindestens 34,9 Mio. Euro. Danach würden Betriebskosten von jährlich 4,8 Mio. Euro anfallen.

Der Bundesrechnungshof hält die Studiensammlung für entbehrlich. Er beanstandet, dass sie noch immer ohne tragfähiges Konzept betrieben wird. Für eine Auflösung sprechen schon die vom Bundesamt berechneten 37 Mio. Euro Mehrkosten für die Weiterführung. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes wäre die Weiterführung sogar 60 Mio. Euro teurer als die Auflösung.

Das BMVg muss nun entscheiden, ob es für über 60 Mio. Euro Mehrkosten eine neue Studiensammlung aufbauen will, die dauerhaft 4,8 Mio. Euro pro Jahr kosten soll und deren Konzept und Nutzen noch immer unklar sind.

8 Hauptbewaffnung der Korvetten mehrere Jahre verspätet und mit hohen Folgekosten einsatzbereit

Die Bundeswehr hat für Lenkflugkörper 60 Mio. Euro bezahlt, ohne die Einsatzfähigkeit hinreichend zu prüfen. In der Folge hat sie mehrere Millionen Euro für eine zusätzliche Einsatzprüfung bezahlt.

Die Bundeswehr kaufte im Jahr 2005 für 60 Mio. Euro 30 Lenkflugkörper als Hauptbewaffnung ihrer Korvetten. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2004 auf hohe technische und zeitliche Risiken des Vorhabens hingewiesen.

Der Auftragnehmer lieferte die Lenkflugkörper in den Jahren 2011 und 2012 und die Bundeswehr bezahlte diese vollständig. Im Jahr 2013 testete sie die Lenkflugkörper auf einer Korvette. Diese Einsatzprüfung schlug fehl, zwei Lenkflugkörper stürzten ab. Grund hierfür waren technische Fehler beim Auftragnehmer. Die Bundeswehr konnte die Lenkflugkörper in der Folge nicht nutzen. Im Jahr 2015 wiederholte die Bundeswehr die Einsatzprüfung. Im Ergebnis kann sie die Lenkflugkörper gegen Ziele auf See nutzen, nicht jedoch gegen Ziele an Land. Die wiederholte Einsatzprüfung kostete den Bund mehrere Millionen Euro. Nach dem Kaufvertrag sah die Bundeswehr keine Möglichkeit, den Auftragnehmer an diesen Kosten zu beteiligen.

Die Lenkflugkörper müssen alle vier Jahre technisch überprüft werden. Die Bundeswehr plante zunächst, hiermit die Industrie zu beauftragen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes änderte sie ihre Absicht und will die Lenkflugkörper nun mit eigenem Personal überprüfen. Hierdurch kann sie über die Nutzungsdauer 66 Mio. Euro einsparen. Deutschland hat Gespräche mit einer anderen Nation über eine mögliche Zusammenarbeit bei der Nutzung und Wartung der Lenkflugkörper geführt. Durch eine solche Kooperation könnte die Bundeswehr weitere 16 Mio. Euro einsparen.

Das BMVg hat die Ansicht vertreten, die Bundeswehr sei mit dem Kaufvertrag keine hohen technischen und zeitlichen Risiken eingegangen. Es hat dargestellt, dass die technische Überprüfung der Lenkflugkörper durch Personal der Bundeswehr vorbereitet werde. Gespräche über eine Kooperation stünden derzeit nicht auf der Agenda.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Lenkflugkörper schnellstmöglich auch für den Einsatz gegen Ziele an Land einsetzbar sind. Künftig sollten Verträge so gestaltet werden, dass Entwicklungsrisiken angemessen berücksichtigt und Folgekosten verursachungsgerecht verteilt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet außerdem, dass die Bundeswehr die Vorarbeiten zur technischen Überprüfung durch eigenes Personal zügig abschließt und eine mögliche Kooperation prüft.

Allgemeine Finanzverwaltung

9 Drohenden Zinsschaden bei der Besteuerung ausländischer Investmentfonds endlich begrenzen

Die ungleiche Besteuerung von Gewinnausschüttungen (Dividenden) an in- und ausländische Kapitalgesellschaften und Investmentfonds ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes unionsrechtswidrig. Vorschläge für eine dringend gebotene Reform des deutschen Investmentsteuerrechts hat das BMF nicht umgesetzt. Da der Staat steuerliche Erstattungsansprüche verzinsen muss, droht ihm ein Zinsschaden von jährlich mindestens 120 Mio. Euro.

Während Investmentfonds mit Sitz in Deutschland von der Kapitalertragsteuer befreit sind, profitieren Investmentfonds mit Sitz im Ausland von dieser Steuerbefreiung nicht. Ausländische Investmentfonds stellen seit dem Jahr 2006 bei unterschiedlichen Stellen zahlreiche Anträge auf Erstattung der einbehaltenen Kapitalertragsteuer.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen im Bundeszentralamt für Steuern und bei den Finanzämtern der Länder fest, dass über keinen dieser Erstattungsanträge entschieden worden war. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge ist nicht geklärt. Bereits im Jahr 2012 betrug das Erstattungsvolumen aller Anträge nach Einschätzung des BMF 2 Mrd. Euro. Da berechtigte Ansprüche mit jährlich 6 % zu verzinsen sind, droht ein jährlicher Zinsschaden von mindestens 120 Mio. Euro.

Das BMF hat die bislang unterbliebene Bearbeitung der Anträge insbesondere damit gerechtfertigt, dass bisher noch keine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur deutschen Rechtslage vorliege. Solange die Anträge nicht bearbeitet werden, wird es jedoch zu keiner gerichtlichen Klärung kommen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Zuständigkeiten geklärt und die Anträge unverzüglich bearbeitet werden, damit eine gerichtliche Klärung der Rechtslage ermöglicht wird.

10 Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren – Bearbeitung von Erstattungsfällen vereinfachen

Die Finanzämter dürfen Umsatzsteuer-Erstattungen ab einer bestimmten Betragsgrenze nicht ohne personelle Prüfung freigeben. Das gilt auch dann, wenn das automatisierte Risikomanagementsystem keine Gefahr für einen Steuerausfall erkannt hat. Aufgrund der Flut zu bearbeitender Fälle sind die Finanzämter nicht annähernd in der Lage, alle Erstattungen sachgerecht zu prüfen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die personelle Bearbeitung auf kritische Erstattungsfälle zu konzentrieren und so Steuerausfällen entgegenzuwirken.

Für Umsatzsteuer-Erstattungen ist ein abgestuftes Zustimmungsverfahren vorgesehen:

- Erstattungen bis zu einer verwaltungsintern festgelegten Betragsgrenze werden maschinell verarbeitet und ausgezahlt.
- Bei Erstattungen über der Betragsgrenze steuert das IT-System den Vorgang aus und legt sogenannte Zustimmungsvorschläge vor. Diese muss der Innendienst der Finanzämter prüfen und freigeben.
- Bei hohen Erstattungsbeträgen bleibt die Freigabe der Sachgebietsleitung vorbehalten.

Parallel dazu werden Erstattungsfälle – wie alle Umsatzsteuer-Voranmeldungen – mit einem automatisierten Risikomanagementsystem verarbeitet. Das System bewertet die eingereichten Voranmeldungen und wirft risikoreiche zur weiteren Prüfung aus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich das IT-System für das Zustimmungsverfahren unabhängig vom Risikomanagementsystem ausschließlich an den Erstattungsbeträgen orientiert. Es wurden massenweise Fälle nicht maschinell verarbeitet, obwohl das Risikomanagement keine Risiken erkannt hatte. Deshalb prüften die Finanzämter die Zustimmungsfälle in der Regel lediglich stichprobenhaft oder punktuell. In besonders komplexen Fällen stimmten sie der Erstattung ohne jegliche Prüfung zu. Auch hier verursachte die Freigabe Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass sehr viele Zustimmungsvorschläge risikoarme Voranmeldungen betreffen oder solche, die nur der Außendienst sachgerecht prüfen kann. Nach seiner Auffassung sollte sich der Innendienst auf kritische Erstattungsfälle konzentrieren und hier Steuerausfällen entgegenwirken. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Anzahl von Zustimmungsvorschlägen zu reduzieren. Dafür sollte die Betragsgrenze modifiziert und um Risikofaktoren ergänzt werden.

Das BMF hält an der bisherigen Verfahrensweise fest. Die personelle Prüfung ab einer bestimmten Erstattungshöhe habe sich in der Vergangenheit als die beste Möglichkeit der Risikoabwägung im Massenverfahren erwiesen.

Den Bundesrechnungshof überzeugt das nicht. Die starre Betragsgrenze führt in der Praxis oft nur zu Scheinsicherheiten sowie zu vermeidbarem Bearbeitungsaufwand in risikoarmen Fällen. Die Anzahl der Zustimmungsvorschläge sollte deshalb sinnvoll begrenzt werden, indem die starre Betragsgrenze flexibilisiert und um zusätzliche Risikofaktoren ergänzt wird.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)
(Einzelplan 06)

1 Technisches Hilfswerk muss Abrechnung von Leistungen verbessern
(Kapitel 0629)

1.0

Das Technische Hilfswerk leistet u. a. auf Anforderung der Feuerwehren oder der Polizei technische Hilfe bei Unglücksfällen und Naturkatastrophen. Die Auslagen oder Kosten seiner Einsätze hat es vollständig zu ermitteln und grundsätzlich gegenüber der anfordernden Stelle abzurechnen. Dieser Verpflichtung kam das Technische Hilfswerk häufig nicht nach. In der Regel erfasste es auch nicht, warum es von der Geltendmachung absah und welche Mindereinnahme damit verbunden war.

1.1

Technisches Hilfswerk muss seine Einsätze grundsätzlich abrechnen

Das Technische Hilfswerk (THW) ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des BMI. Es leistet auf Anforderung im Inland technische Hilfe, z. B. nach dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz oder bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und größeren Unglücksfällen. In der Regel fordern Dritte das THW zu Einsätzen an, z. B. die Feuerwehren oder die Polizei (anfordernde Stelle). Das THW ist verpflichtet, seine Leistungen gegenüber der anfordernden Stelle abzurechnen. Handelt es sich dabei um Amtshilfe für eine Behörde, muss es nur die Auslagen abrechnen, die ihm ohne den Einsatz erspart geblieben wären, andernfalls muss es die gesamten zurechenbaren Kosten abrechnen. Grundlagen dafür sind seit 1. Februar 2013 die THW-Abrechnungsverordnung und die dazu erlassene Verwaltungsvorschrift. Ob eine Behörde als anfordernde Stelle (z. B. die Polizei) ihrerseits einen Anspruch gegen den Begünstigten des Einsatzes (z. B. den Unfallverursacher) hat, richtet sich nach dem für sie geltenden Recht.

Unter bestimmten Umständen kann das THW nach pflichtgemäßem Ermessen ganz oder teilweise davon absehen, gegenüber der anfordernden Stelle seine Auslagen oder Kosten geltend zu machen. Eine solche Ausnahme ist insbesondere möglich, wenn es ein besonderes Ausbildungsinteresse an dem Einsatz hatte oder wenn die anfordernde Stelle keinen durchsetzbaren Erstattungsanspruch gegen den Begünstigten des Einsatzes hat. In jedem Fall muss das THW die gesamten Einsatzkosten feststellen und dokumentieren, warum und in welcher Höhe diese nicht geltend gemacht werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die im IT-Programm „THWin“ erfassten Daten zur Abrechnung von Inlandseinsätzen auf Grundlage der THW-Abrechnungsverordnung im Zeitraum Februar 2013 bis Oktober 2014. Die Einsätze beim Hochwasser an Donau und Elbe im Sommer 2013 prüfte er nicht. Die dadurch entstandenen Kosten wurden generell nicht abgerechnet.

Technisches Hilfswerk rechnete viele seiner Einsätze nicht oder nicht vollständig ab

Zur Zeit der Prüfung hatte das THW für den fraglichen Zeitraum die Auslagen und Kosten von weniger als 60 % der Einsätze in seinem IT-Programm THWin erfasst (13 313 von 22 869 Einsätzen). Nur für rund 43 % der Einsätze lag im IT-Programm eine Einsatzabrechnung vor (9 938 von 22 869 Einsätzen).

Das THW rechnete beispielsweise einen Einsatz mit über 100 Gesamthelferstunden bei einem Rockkonzert nicht ab. Es hatte dort zur Unterstützung einer Hilfsorganisation eine Führungsstelle aufgebaut und betrieben.

Weitere Mindereinnahmen verursachte das THW, indem es oft weniger Helferinnen und Helfer oder weniger Ausrüstung abrechnete, als tatsächlich im Einsatz waren. Auf diese Weise reduzierte es beispielsweise die Forderung gegenüber einer Hilfsorganisation für die Unterstützung bei einem Open-Air-Rockfestival um 8 500 Euro. Es handelte sich um eine kommerzielle Veranstaltung mit 60 000 Besuchern und Eintrittspreisen von rund 150 Euro pro Person.

Zurzeit der Erhebungen entsprachen die laut IT-Programm nicht oder nicht vollständig abgerechneten Einsätze rechnerischen Mindereinnahmen von 4 Mio. Euro für den Zeitraum von Februar 2013 bis Oktober 2014.

Ein Landesverband übernahm anstelle von Zahlungen generell Forderungen der Polizei gegen Begünstigte

In Amtshilfefällen können das THW und die anfordernde Stelle anstatt einer unmittelbaren Zahlung eine Abtretung vereinbaren. Soweit Auslagen des THW zu ersetzen sind, tritt dazu die anfordernde Stelle ihren Anspruch gegen den Begünstigten des Einsatzes an das THW ab. Wurde das THW beispielsweise von der Polizei bei einem Unfall angefordert, kann es sich deren Anspruch gegen den Unfallverursacher abtreten lassen und selbst geltend ma-

chen. In diesem Fall übernimmt es freiwillig den Aufwand und die Risiken des Forderungseinzugs.

Ein THW-Landesverband hatte eine globale Abtretung sämtlicher Ansprüche der Polizei dieses Landes gegen Begünstigte von Einsätzen akzeptiert.

Machte das THW die abgetretenen Forderungen gegenüber den Begünstigten des Einsatzes geltend, widersprachen diese den Kostenbescheiden häufig. Viele beriefen sich darauf, nicht für den Einsatz verantwortlich zu sein. Beispielsweise wurde das THW von der Polizei zu einem Verkehrsunfall mit einem litauischen Lkw angefordert. Das THW machte gegenüber dem litauischen Halter den abgetretenen Anspruch geltend. Dieser widersprach dem Bescheid. Dabei berief er sich u. a. darauf, er habe das THW nicht angefordert, die geleistete Hilfe sei nicht erforderlich gewesen und es seien zu viele Einsatzstunden abgerechnet worden.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das THW viele seiner Einsätze nicht im IT-Programm THWin erfasst und nur einen Teil seiner Auslagen oder Kosten abgerechnet hat. Er hat das THW aufgefordert, die Einsätze im Einklang mit der THW-Abrechnungsverordnung zu erfassen und abzurechnen. Für Ermäßigung oder Verzicht sind ausschließlich die Ausnahmen nach der THW-Abrechnungsverordnung heranzuziehen und zu dokumentieren.

Mit der Abtretung der Forderung „tauscht“ das THW die anfordernde öffentliche Stelle zumeist gegen einen ihm unbekannten Begünstigten aus. Es hat dann keine Kenntnis über dessen Zahlungswilligkeit und -fähigkeit, übernimmt aber trotzdem das Risiko und den Aufwand des Forderungseinzugs. Erweist sich die Forderung als nicht realisierbar, kann das THW nicht mehr auf die anfordernde Stelle zurückgreifen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dies bei Abtretungen mit in den Blick zu nehmen. Besonders kritisch ist eine globale Vorausabtretung.

1.3

Das THW hat eingeräumt, nicht alle Einsätze erfasst und abgerechnet zu haben. Zudem hat es Verbesserungen angekündigt. Es hat dem Bundesrechnungshof nach Abschluss der Prüfung mehrfach neue Daten für das Jahr 2014 übermittelt. Dabei hat es von 10 238 Einsätzen etwa ein Viertel als nicht abrechnungsfähig herausgerechnet. Es habe sich dabei u. a. um THW-interne Einsätze, Fehlalarme oder um Einsätze von Fachberatern und Bereitschaftsdiensten gehandelt. Von den verbleibenden Einsätzen seien 90 % ganz oder teilweise abgerechnet worden (6 705 von 7 456). In allen anderen Fällen habe eine Ausnahme nach der THW-Abrechnungsverordnung vorgelegen.

Die Abtretungen habe das THW angenommen, um die anfordernde Stelle von Verwaltungsaufwand und Kostenrisiken zu verschonen. Das sei wichtig, um in die örtliche Gefahrenabwehr eingebunden zu werden. Eine enge Einbindung sei wesentlich für die Motivation der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer und damit für die Einsatzfähigkeit des THW. Das habe auch das BMI gesehen, als es sich beim Erlass der THW-Abrechnungsverordnung für eine Abtretungsmöglichkeit entschieden habe. Das THW hat angekündigt, die Möglichkeit der Abtretung weiter zu nutzen. Es erwäge lediglich, keine globale Vorausabtretung mehr zu vereinbaren.

1.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das THW bemüht ist, seine Daten aufzuarbeiten. Aber auch nach diesen Daten hat es ein Zehntel der abrechnungsfähigen Einsätze des Jahres 2014 überhaupt nicht abgerechnet. Einen weiteren Teil der Einsätze hat es mit einer bis zu 18-monatigen Verzögerung abgerechnet. Überdies wertet das THW offenbar auch solche Einsätze als abgerechnet, in denen die Sach- und Personalkosten von vornherein nicht vollständig erfasst wurden.

Auch darüber hinaus entkräften die nachgelieferten Daten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht. Das THW hat insgesamt keinen vollständigen Überblick über die Auslagen und Kosten seiner Einsätze. Es sieht etwa ein Viertel seiner Einsätze im Jahr 2014 nicht als abrechnungsfähig an. Davon betrifft über die Hälfte Konstellationen, für die die THW-Abrechnungsverordnung keine Ausnahme vorsieht.

Würde das THW die gesamten Einsatzkosten feststellen, dokumentieren und ordnungsgemäß abrechnen, entstünde für die nächsten Jahre eine belastbare Datengrundlage. Das würde es ermöglichen, die Einnahmen aus Erstattungen sowie den Grund und die Höhe von Einnahmeausfällen zu bewerten. Dazu muss das THW zunächst lückenlos erfassen, welchen Zeitaufwand die Helferinnen und Helfer hatten, welches Material eingesetzt wurde und welche Auslagen oder Kosten sich daraus ergeben. Erst danach darf es entscheiden, weshalb und in welcher Höhe es ausnahmsweise keine Erstattung verlangt. Seine Entscheidung hat es revisionssicher zu dokumentieren.

Dass die THW-Abrechnungsverordnung grundsätzlich die Möglichkeit einer Abtretung vorsieht, stellt der Bundesrechnungshof nicht infrage. Er weist lediglich darauf hin, dass die Abtretung ein Instrument zur Realisierung des Erstattungsanspruchs ist. Ihre Nutzung darf nicht faktisch auf einen Erlass des Erstattungsanspruchs hinauslaufen. Von der Erstattung der Auslagen kann nur abgesehen werden, wenn einer der abschließenden Ausnahmetatbestände der THW-Abrechnungsverordnung erfüllt ist. Dass die in einem Bundesland praktizierte globale und landesweite Abtretung nicht erforderlich ist, verdeutlicht die Praxis in den anderen Bundesländern.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMI nachzuhalten, dass das THW seine Einsätze ordnungsgemäß erfasst und abrechnet.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)
(Einzelplan 07)

2 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz missachtet Korruptionsprävention im Gesetzgebungsverfahren

2.0

Das BMJV hat in seinen mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befassten Referaten keine wirksame Korruptionsprävention betrieben. Es verstieß gegen eine seit dem Jahr 2004 bestehende Verpflichtung, alle Arbeitsgebiete auf mögliche Korruptionsgefahren zu untersuchen und ggf. korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen. Der Bundesrechnungshof hat das BMJV daher aufgefordert, die Korruptionsgefährdung seiner Arbeitsgebiete in diesen Referaten unverzüglich zu untersuchen und das Ergebnis zu dokumentieren.

2.1

Korruptionsfälle können das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung grundlegend schwächen. Daher muss Korruption nicht nur bekämpft, sondern möglichst wirksam verhindert werden. Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Richtlinie) vom 30. Juli 2004 schreibt dazu verbindliche Maßnahmen für die Bundesverwaltung vor. Alle Dienststellen müssen regelmäßig und anlassbezogen feststellen, welche Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet sind (Gefährdungsanalyse). Für diese Arbeitsgebiete sind anschließend die Risiken zu analysieren. Je nach Ergebnis der Risikoanalyse ist zu prüfen, wie der besonderen Korruptionsgefährdung begegnet werden kann. Maßnahmen hierzu können die Sicherstellung eines Mehr-Augen-Prinzips, mehr Transparenz bei Entscheidungen und die Dokumentation der Entscheidungswege sein. Spätestens nach fünf Jahren sind für diese Arbeitsgebiete Personal- oder Aufgabenrotationen zu prüfen. Gründe für einen längeren Einsatz sind zu dokumentieren. Als besonders korruptionsgefährdet gelten u. a. Arbeitsgebiete, bei denen

- andere durch entscheidungserhebliches Verhalten von Beschäftigten bedeutende Vorteile erlangen können und
- Vorgänge mit behördeninternen Informationen bearbeitet werden, die für andere nicht bestimmt sind.

Zu den Kernaufgaben der Bundesministerien gehört es, Gesetzesvorlagen auszuarbeiten und an den Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken. Dies gilt in besonderem Maße für das BMJV. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Darüber hinaus ist das BMJV bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen des Bundesrechts beteiligt.

Die tragenden Einheiten im Aufbau aller Ministerien sind die Referate. Sie treffen die erste Entscheidung in sämtlichen Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen. Die von der Bundesregierung beim Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe werden üblicherweise auf Referatsebene erarbeitet. Bei der Abstimmung des Entwurfs einer Gesetzesvorlage innerhalb der Bundesregierung und mit Stellen außerhalb der Bundesregierung (Länder, beteiligte Fachkreise und Verbände) behält das zuständige Referat die Federführung. Es steht ihm frei, Änderungsvorschläge von Interessengruppen aufzugreifen. Auch in der anschließenden parlamentarischen Beratung bleibt das Referat eng in den Prozess eingebunden und entwirft beispielsweise Formulierungshilfen.

Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen des BMJV zur Korruptionsprävention im Jahr 2015 geprüft. Das BMJV untersuchte zuletzt von Juli 2009 bis April 2011 seine Arbeitsbereiche auf eine potenzielle Korruptionsgefährdung. Dabei betrachtete es summarisch auch seine mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befassten Referate. Im Januar 2010 bat es dazu die Leitungen seiner fünf Fachabteilungen um eine Einschätzung zu besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten. Drei Abteilungen meldeten Fehlanzeige, zwei beteiligten sich nicht. Aufgrund dieser Einschätzung und einer Besprechung auf Abteilungsleitungsebene beendete das BMJV seine Voruntersuchung zu den mit Gesetzesvorlagen befassten Referaten. Es stellte fest, dass bei vorbereitenden Arbeiten zur Gesetzgebung keine Risiken bestünden, denen entgegenzutreten sei. Alle Arbeitsgebiete seien „offensichtlich nicht besonders korruptionsgefährdet“. Die Referate beeinflussten zwar den Gesetzesinhalt „oft maßgeblich“; die förmliche Entscheidung über das Gesetz treffe aber das Parlament. Es bestünden zahlreiche – vor allem politische – Möglichkeiten, ein Gesetz vom Referentenentwurf bis zu seiner Verabschiedung nachhaltig zu beeinflussen.

2.2

Das BMJV hat es versäumt, in seinen mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befassten Referaten eine wirksame Korruptionsprävention sicherzustellen. Es verstieß gegen die seit dem Jahr 2004 bestehende Verpflichtung, alle Arbeitsgebiete auf mögliche Korruptionsgefahren zu untersuchen und ggf. korruptionspräventive Maßnahmen zu ergreifen.

Zwar werden Bundesgesetze vom Deutschen Bundestag beschlossen, bevor sie dem Bundesrat zugeleitet werden. Diese Letztentscheidung schließt eine vorherige potenzielle besondere Korruptionsgefährdung der mit der Rechtsetzung befassten Arbeitsgebiete jedoch nicht pauschal aus. Gerade bei Erstellung eines Gesetzentwurfs trägt das zuständige Referat ein hohes Maß an Verantwortung. Die Weitergabe von behördeninternen Informationen kann unbefugten Dritten zu einem Wissensvorsprung verhelfen und die öffentliche oder parlamentarische Diskussion maßgeblich beeinflussen. Die Beschäftigten der Referate verfügen über solche Informationen.

Besonders hoch ist der Einfluss des Ministeriums bei eiligen Gesetzentwürfen mit entsprechend knappen Fristen. In solchen Fällen kann ein Referentenentwurf im parlamentarischen Verfahren oftmals weitgehend unverändert bleiben.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes können Arbeitsgebiete, die mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen befasst sind, nicht pauschal als „offensichtlich nicht besonders korruptionsgefährdet“ eingeschätzt werden. Wegen der herausragenden Stellung der Korruptionsprävention bei der Rechtsetzung und der besonderen Bedeutung des Vertrauens der Bevölkerung in die Integrität der Verwaltung hat der Bundesrechnungshof das BMJV aufgefordert, die besondere Korruptionsgefährdung aller Arbeitsgebiete in den Gesetzgebungsreferaten unverzüglich zu untersuchen.

2.3

Das BMJV hat in seiner Stellungnahme die Dringlichkeit anerkannt, die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete zügig und methodengerecht zu bestimmen. Die Untersuchung beginne im Januar 2016 mit einer überwiegend mit Gesetzesvorlagen und Mitprüfung befassten Abteilung und werde abteilungsweise durchgeführt. Durch das abteilungsweise Vorgehen werde garantiert, dass die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse zeitnah ausgewertet und etwaige Risikoanalysen in unmittelbarem Anschluss durchgeführt werden könnten. Sicherungsmaßnahmen könnten so parallel zur Untersuchung nachfolgender Abteilungen etabliert werden.

2.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMJV eine zügige und methodengerechte Untersuchung in Aussicht stellt. Er erwartet, dass diese nunmehr auch umgehend zum Abschluss gebracht wird. Eine wirksame Korruptionsprävention läuft ins Leere, wenn wichtige Maßnahmen unterbleiben oder nicht rechtzeitig ergriffen werden. Das Ergebnis der Untersuchung muss aussagefähig dokumentiert werden, z. B. in einem Risikoatlas. In Arbeitsgebieten, die das BMJV als besonders korruptionsgefährdet einschätzt, hat es unverzüglich die gebotenen Präventionsmaßnahmen sicherzustellen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(Einzelplan 11)

3 Renten ohne vollständig gezahlte Beiträge
(Kapitel 1102)

3.0

Beihilfestellen öffentlicher Arbeitgeber haben in vielen Fällen keine Rentenversicherungsbeiträge für ehrenamtliche Pflegepersonen gezahlt. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen hatten sie nicht über die Versicherungs- und Beitragspflicht dieser Pflegepersonen unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen künftig zunächst die vollen Rentenversicherungsbeiträge zahlen. Den anteiligen Beitrag können sie danach von den jeweils zuständigen Beihilfestellen zurückfordern. Dies würde das Verwaltungsverfahren vereinfachen und sicherstellen, dass für spätere Rentenleistungen an die Pflegepersonen auch alle Beiträge eingezahlt werden.

3.1

Ehrenamtliche Pflegepersonen sind gesetzlich rentenversichert, wenn sie eine pflegebedürftige Person regelmäßig mindestens 14 Stunden in der Woche pflegen. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen tragen die Versicherungsbeiträge für die Pflegepersonen. Bezieht die pflegebedürftige Person daneben auch Beihilfeleistungen eines öffentlichen Arbeitgebers oder Leistungen der Heilfürsorge, werden die Beiträge von den Beteiligten entsprechend ihrer Anteile an den Leistungen erbracht.

Die Pflegekassen, die privaten Versicherungsunternehmen und die Beihilfestellen zahlen die Beiträge jeweils gesondert an den zuständigen Rentenversicherungsträger. Dieser prüft stichprobenweise im vierjährigen Rhythmus, ob alle zur Zahlung verpflichteten Stellen die Beiträge rechtzeitig und vollständig zahlen.

Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen müssen der Beihilfestelle den Beginn der Beitragspflicht mitteilen. Seit dem 1. Januar 2016 müssen sie die Beihilfestellen gemäß dem zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) auch bei Änderungen in den Verhältnissen des Pflegebedürftigen oder der Pflegeperson informieren.[1]

Außerdem melden sie die zu versichernde Pflegeperson mit ihren für die Rentenberechnung maßgeblichen beitragspflichtigen Einnahmen dem zuständigen Rentenversicherungsträger.

Bereits im Jahr 2000 hatte der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Beihilfestellen Beiträge für Pflegepersonen nicht gezahlt hatten. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen hatten die beteiligten Beihilfestellen nicht über die Versicherungs- und Beitragspflicht der Pflegepersonen unterrichtet. Auf die Feststellungen sagte das BMAS zu, eine ordnungsgemäße Beitragszahlung sicherzustellen. Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen wurden daraufhin verpflichtet, den Beihilfestellen den Beginn der Beitragspflicht von Pflegepersonen und die maßgeblichen beitragspflichtigen Einnahmen mitzuteilen.

Im Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof erneut fest, dass viele Beihilfestellen immer noch keine Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen zahlten. Die gesetz-

[1] BGBl. I, Nr. 54 vom 28. Dezember 2015, S. 2424.

lichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen unterrichteten diese Beihilfestellen nach wie vor nicht über deren Verpflichtung zur ergänzenden Beitragszahlung.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) ermittelte die ihr entgangenen Beiträge. Danach hatten die Beihilfestellen innerhalb eines Jahres rund 550 000 Euro Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen nicht überwiesen, weil sie ihre Zahlungsverpflichtung nicht kannten. Da die Beitragsausfälle bei den anderen Rentenversicherungsträgern ähnlich hoch sind, liegt die Summe der insgesamt nicht gezahlten Beiträge bei über einer Million Euro jährlich.

Dass den Beihilfestellen ihre Zahlungsverpflichtung wegen der fehlenden Informationen über die Versicherungs- und Beitragspflicht nicht bekannt ist, führt noch zu weiteren Nachteilen. So gingen die Prüfungen der Rentenversicherungsträger bei den rund 15 000 Beihilfestellen in Deutschland regelmäßig ins Leere. Sie konnten nur die Fälle prüfen, von denen die Beihilfestellen bereits Kenntnis hatten und in denen sie ihren Anteil an den Pflichtbeiträgen bereits gezahlt hatten.

Erst nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes begannen die Rentenversicherungsträger mit einem neuen Verfahren, um weitere Beitragsausfälle zu vermeiden. Seitdem fordern sie einzelfallbezogen fehlende Beiträge bei den Beihilfestellen nach und prüfen diese ggf. mehrfach jährlich. Ohne dieses Verfahren könnten sie nicht feststellen, ob die Beihilfestellen tatsächlich alle Beiträge gezahlt haben.

3.2

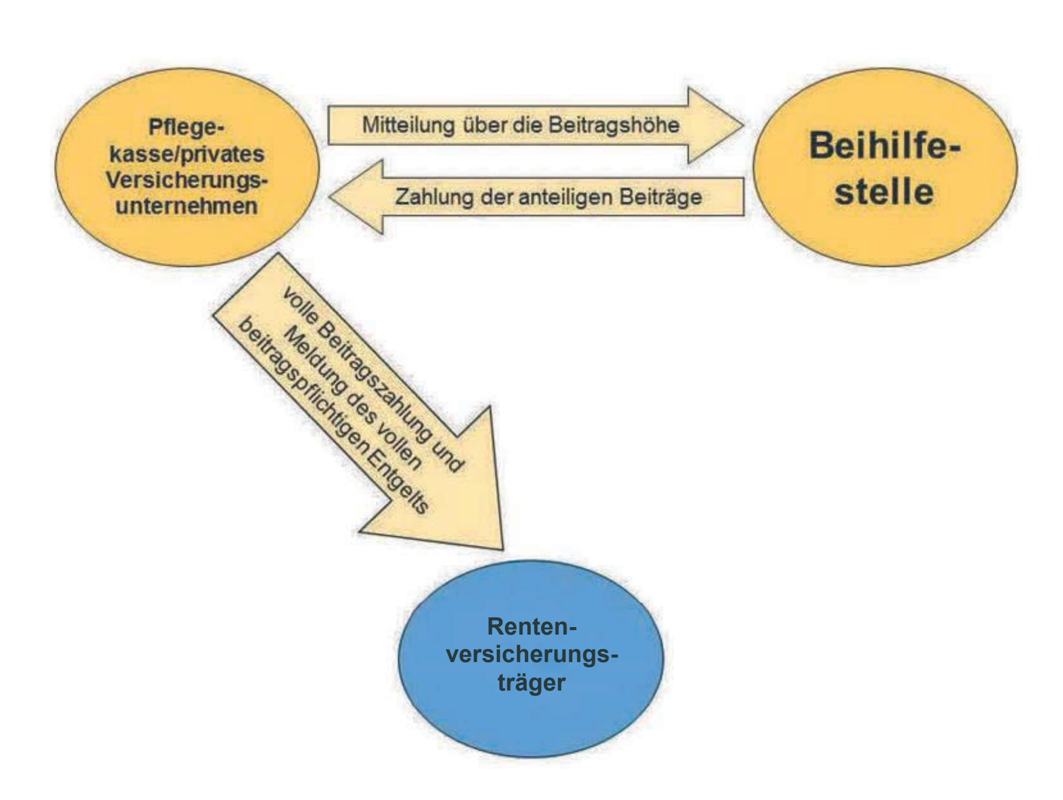
Das BMAS hat es versäumt, eine vollständige Beitragszahlung der Beihilfestellen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, dass die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen künftig zunächst die vollen Rentenversicherungsbeiträge zahlen sollten. Den anteiligen Beitrag würden sie dann von den jeweils zuständigen Beihilfestellen zurückfordern.

3.3

Nach Auffassung des BMAS und des Bundesministeriums für Gesundheit haben die Neuregelungen im PSG II die Ursachen für die Mängel beseitigt, da nun auch alle Änderungen in den Verhältnissen der Pflegepersonen mitzuteilen sind. Außerdem habe es lediglich in Einzelfällen Schwierigkeiten gegeben, und die Fallzahlen seien rückläufig. Die von der DRV Bund ermittelten Beitragsausfälle in Höhe von jährlich rund 550 000 Euro entsprächen nicht den fehlenden Beiträgen. Es handele sich lediglich um mutmaßlich entgangene Beiträge. Einige Beihilfestellen könnten auch ohne Mitteilung einer Pflegekasse oder eines privaten Versicherungsunternehmen ihren Beitragsanteil entrichtet haben. Außerdem fordere die DRV Bund nun die Beihilfestellen auf, noch offene Beiträge nachzuzahlen, und sie wolle künftig Schadenersatzansprüche wegen unterlassener Meldungen geltend machen. Zwischenzeitlich habe sie 15 Fälle abschließen können. 23 000 Euro an Beiträgen seien nachgezahlt worden. Weitere 498 Verfahren seien wegen der aufwendigen einzelfallbezogenen Prüfungen bei den Beihilfestellen noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 3.1



Der Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen sowie der Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. hätten darauf hingewirkt, dass die Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen künftig ihre Meldepflichten im erforderlichen Umfang erfüllen würden.

Bei einer Vorleistung der fälligen Rentenversicherungsbeiträge durch die Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen sei mit einem erheblichen Mehraufwand zu rechnen.

Im Falle einer Umsetzung des Vorschlags des Bundesrechnungshofes fielen die beitragspflichtige und die beitragszahlende Stelle auseinander. Dadurch entstünden neue fehleranfällige Zahlungswege und Kostenrisiken für die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen.

3.4

Die inzwischen beschlossene Erweiterung der gesetzlichen Meldevorschriften wird die Mängel nicht beseitigen. Viele Pflegekassen und private Versicherungsunternehmen versäumten es, die Erstmeldungen der Versicherungspflicht von Pflegepersonen abzugeben. Sie haben nicht – wie das BMAS vermutet – lediglich keine Folgemeldungen bei Änderungen in den Verhältnissen abgegeben.

Es ist auch nicht zutreffend, dass es sich lediglich um Einzelfälle handelt, deren Zahl auch noch rückläufig ist. Die DRV Bund hat in der Vergangenheit zwar regelmäßig beanstandet, dass gesetzlich geforderte Meldungen unterblieben; dies hat jedoch nicht die Ursache für die Mängel beseitigt. Erst seit der Prüfung durch den Bundesrechnungshof und einer Neuordnung des Verfahrens bei allen Rentenversicherungsträgern fordert sie die Beiträge von den Beihilfestellen nach. Dass es sich dabei nicht nur um Einzelfälle handelt, zeigen die erzielten Ergebnisse.

Der Einwand, die ermittelten Beitragsausfälle in Höhe von jährlich 550 000 Euro entsprächen nicht den tatsächlich fehlenden Beiträgen, ist nicht stichhaltig. Zwar könnten in wenigen Fällen die Beihilfestellen auch zufällig von ihrer Zahlungspflicht erfahren und Beiträge entrichtet haben. Dabei kann es sich allerdings nur um Einzelfälle handeln.

Die turnusmäßigen Prüfungen der Rentenversicherungsträger verliefen bei den meisten der über 15 000 Beihilfestellen ergebnislos. Das bei der DRV neu eingeführte Verfahren zur Vermeidung weiterer Beitragsausfälle führt bei allen beteiligten Stellen zu einem wesentlich höheren Verwaltungsaufwand, als dies bei Umsetzung des Vorschlags des Bundesrechnungshofes der Fall wäre. Die Prüfdienste der DRV müssen ohne die Verbesserung der Zahlungswege zukünftig regelmäßig aufwendige Einzelfallprüfungen durchführen und Beihilfestellen ggf. sogar mehrfach jährlich prüfen.

Die gesetzlichen Pflegekassen und privaten Versicherungsunternehmen zahlen bereits heute ihren Beitragsanteil an die Rentenversicherungsträger. Anstatt der Mitteilung an die Beihilfestelle über ihre Zahlungsverpflichtung müssten sie nach dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes lediglich den von der Beihilfestelle zu erstattenden Beitragsanteil zurückfordern. Die Befürchtung des BMAS, dass ihnen dadurch möglicherweise ein hoher Verwaltungsaufwand und finanzielle Risiken entstünden, teilt der Bundesrechnungshof deshalb nicht. Durch die Vorleistung an den Rentenversicherungsträger bestünde zudem ein Interesse der gesetzlichen Pflegekassen bzw. privaten Versicherungsunternehmen, die verauslagten Beiträge von der Beihilfestelle zurückzuerhalten.

Die Bedenken, dass durch den Vorschlag des Bundesrechnungshofes die beitragspflichtige und die beitragszahlende Stelle auseinander fallen, überzeugen ebenfalls nicht. Dies zeigt ein Vergleich mit den Vorgaben zur Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrages. Dort tragen Versicherte und Arbeitgeber die Beiträge grundsätzlich je zur Hälfte. Die Zahlungspflicht obliegt jedoch nur dem Arbeitgeber.

Die Umsetzung der Empfehlung würde die Beitragseinnahmen der Rentenversicherungsträger sichern und dafür sorgen, dass für spätere Rentenleistungen an Pflegepersonen die Beiträge auch vollständig eingezahlt werden. Die regelmäßige und aufwendige Prüfverpflichtung bei über 15 000 Beihilfestellen in Deutschland würde überflüssig. Sowohl bei den Rentenversicherungsträgern als auch bei den Beihilfestellen entfiele erheblicher Verwaltungsaufwand. Die Rentenversicherungsträger wären künftig in der Lage, den Eingang der Beiträge ohne Prüfungen vor Ort zu überwachen. Sie könnten in einem maschinellen Verfahren ermitteln, ob für die gemeldeten beitragspflichtigen Einnahmen tatsächlich auch alle Beiträge gezahlt worden sind.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
(Einzelplan 12)

4 Überladene Lastkraftwagen gefährden die Verkehrssicherheit und verursachen jährlich Schäden in dreistelliger Millionenhöhe
(Kapitel 1209 und 1210)

4.0

Das BMVI hat seit mehr als zehn Jahren versäumt, eine effektive Überladungskontrolle bei schweren Lkw sicherzustellen. So stellte die Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des BMVI schon im Jahr 2003 fest, dass die jährlichen Erhaltungskosten der Fahrbahnen der Bundesfernstraßen erheblich gesenkt werden könnten. Dazu müssten allerdings Lkw konsequent auf Überladungen untersucht und diese künftig unterbunden werden. Das BMVI beachtete die Erkenntnisse der Bundesanstalt für Straßenwesen nicht und ergriff keine wirkungsvollen Maßnahmen gegen Überladungen. Deshalb verschleißen überladene Lkw immer noch die Substanz der Straßen übermäßig. Ein jährliches Einsparpotenzial in dreistelliger Millionenhöhe bleibt ungenutzt. Überladene Lkw gefährden zudem die Verkehrssicherheit und beeinträchtigen den Wettbewerb.

4.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hamburg und Berlin den Ausbau des Achslastmessstellennetzes für Lkw geprüft.

Überladene Lkw schädigen die Fahrbahnen überproportional

Je mehr Schwerlastverkehr die Bundesfernstraßen nutzt, umso kürzer ist die Lebensdauer der Fahrbahnen. Schwere Lkw beanspruchen den Straßenoberbau um ein Vielfaches stärker als Pkw. Eine Lkw-Achse mit zehn Tonnen Gewicht beansprucht die Straße genauso wie 10 000 Pkw-Achsen mit je einer Tonne Gewicht. Beträgt die Achslast eines überladenen Lkw z. B. zwölf Tonnen, so beansprucht dies die Straße mehr als doppelt so stark wie eine 10-Tonnen-Achse. Durch überladene Lkw entsteht so ein überproportional steigender Erhaltungsaufwand für die Bundesfernstraßen. Lkw gelten grundsätzlich als überladen, wenn sie die in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung genannten Gesamtgewichte und Achslasten überschreiten. Fahrzeuge im sogenannten kombinierten Verkehr (im Zu- oder Nachgang zu Schiffs-/Bahntransporten) dürfen dabei bis zu 44 Tonnen schwer sein. Genehmigungspflichtige Schwertransporte und Autokräne dürfen insgesamt schwerer sein und gleichen ihr höheres Gesamtgewicht in der Regel durch zusätzliche Achsen aus.

Überladene Lkw gefährden die Verkehrssicherheit

Überladene Lkw werden instabil und sind schwerer zu steuern. Auch wegen des längeren Bremswegs und der größeren Aufprallenergie beeinträchtigen überladene Lkw die Verkehrssicherheit, indem sie das Unfallrisiko und die Schwere der Unfälle erhöhen.

Überladene Lkw beeinträchtigen den Wettbewerb

Statistisch gesehen muss ein Lkw-Fahrer nur alle 140 Jahre damit rechnen, kontrolliert zu werden. Frachtführer, die ihre Lkw (regelmäßig) überladen, sparen Fahrzeug-, Personal- und Treibstoffkosten. Sie verschaffen sich auf diese Weise Wettbewerbsvorteile gegenüber regelgerecht agierenden Mitbewerbern.

Stockender Ausbau des Achslastmessstellennetzes

Seit dem Jahr 1997 soll die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) im Auftrag des BMVI zu Forschungszwecken ein flächendeckendes Netz von Achslastmessstellen aufbauen. Zu den bereits bestehenden Achslastmessstellen sollte die BASt künftige Standorte mit dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) so abstimmen, dass sie auch für die Überladungskontrollen genutzt werden können. Ursprünglich waren an 40 Autobahnabschnitten in beiden Fahrtrichtungen insgesamt 80 Messstellen geplant. An Messstellen werden jeweils Sensoren in die Fahrbahnen eingebaut, welche die Achslasten eines Lkw während seiner Überfahrt messen. Nachdem sich die ersten zehn Messstellen als fehleranfällig erwiesen hatten, ließ das BMVI bei den weiteren Messstellen bessere Sensoren einbauen. Bis zum Jahr 2011 hatte die BASt insgesamt 41 der ursprünglich geplanten 80 Messstellen eingerichtet. Die restlichen Messstellen stehen derzeit infrage; das BMVI prüft alternativ den Einsatz mobiler Achslastwaagen.

Nur wenige Achslastmessstellen funktionieren zuverlässig

Die Achslastmessstellen sind sehr störanfällig. Nach Angaben des BMVI lieferten in den Jahren 2011 und 2012 nur durchschnittlich 18 und im Jahr 2013 nur 9 von 41 Achslastmessstellen Daten, die zu Forschungszwecken genutzt werden konnten. Der Bundesrechnungshof wertete die Messdaten auf ihre Verwertbarkeit durch das BAG aus. Danach lieferten in den Jahren 2011 bis 2013 durchschnittlich 8 von 41 Achslastmessstellen über zusammenhängende Zeiträume zuverlässige Daten. Im Jahr 2014 waren es fünf. Die anderen Datensätze waren zu lückenhaft, um vom BAG zur Vorauswahl von Fahrzeugen genutzt werden zu können. Ursachen für die zahlreichen und teilweise langfristigen Ausfälle sind erneuerungsbedürftige Messeinrichtungen, Reparatur- und Wartungsmaßnahmen, Probleme bei der Datenübertragung und vor allem der mangelhafte Zustand der Fahrbahndecken. Um die Straßenerhaltung nicht zu verteuern, lässt das BMVI die Fahrbahnen im Zu- und Nachlaufbereich der Achslastmessstellen nicht bevorzugt instand setzen. Diese Bereiche werden daher oft erst Jahre nach Ausfall der Achslastmessstellen im Rahmen ohnehin anstehender Erhaltungsmaßnahmen saniert.

Die Kontrollen überladener Lkw sind unzureichend

Das BAG ist für die Kontrolle des motorisierten Frachtverkehrs auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten zuständig. Es strebt an, mithilfe der Achslastmessstellen jährlich etwa 80 000 Gewichtskontrollen von Lkw durchzuführen, bei denen die Kontrolleure per Computer direkt auf die Datensätze der Messstellen zugreifen können. Anhand der Achsfolge bestimmt eine Software den Lkw-Typ und zeigt vermutlich überschrittene Lasten an. Der zu überprüfende Lkw soll dann vorzugsweise direkt auf einen wenige Kilometer hinter der Messstelle liegenden BAG-Kontrollplatz ausgeleitet werden. Durch eine Nachverwiegung lässt sich feststellen, ob tatsächlich eine Überschreitung des zulässigen Einzel- oder Gesamtgewichts vorliegt. So lassen sich in kurzer Zeit erheblich mehr Gewichtskontrollen durchführen, als dies durch Sicht- oder allgemeine Kontrollen einzelner Fahrzeuge möglich wäre. Auch die Polizei greift zum gleichen Zweck auf die Messdaten der BASt zurück und nutzt die Kontrollplätze des BAG.

Aus Sicht des BAG sind aufgrund örtlicher Gegebenheiten 18 der bestehenden 41 Achslastmessstellen für nachfolgende Verwiegungen ungeeignet. Zudem gibt es bei der Errichtung und der Instandhaltung der Kontrollplätze Verzögerungen. Viele Kontrollplätze sind aufgrund baulicher Mängel nicht nutzbar. Ende 2014 verfügte das BAG hinter Achslastmessstellen der BASt über drei nutzbare Kontrollplätze. Auswertungen der BASt zeigten,

dass diese drei Messstellen im Jahr 2014 keine oder überwiegend nicht plausible Daten lieferten. Im Jahr 2013 erfasste das BAG etwa 85 000 Lkw automatisch. Es leitete davon knapp 1 800 als überladen angezeigte Fahrzeuge zur Nachverwiegung aus, tatsächlich waren davon 261 Fahrzeuge überladen. Im Jahr 2014 waren es 271 von knapp 60 000 erfassten Lkw.

Finanzielle Auswirkungen von Überladungen

Das BMVI ließ im Jahr 2003 durch die BASt untersuchen, welche Auswirkungen es auf die Erhaltung von Bundesfernstraßen hätte, wenn Überladungen vollständig vermieden würden. Die BASt ermittelte, dass die Erhaltungskosten von Bundesautobahnen aufgrund längerer Erhaltungszyklen je nach Bauweise (Asphalt oder Beton) um 36 bis 45 % gesenkt werden könnten. Auch eine Teilreduzierung der Überladungen würden den Nutzungszeitraum und die Erhaltungsintervalle der Fahrbahnen deutlich verlängern und damit die Investitions- und Erhaltungskosten erheblich senken. Die BASt vernachlässigte in der Betrachtung den kombinierten Verkehr wegen seiner geringen Bedeutung. Sie empfahl dem BMVI effizientere Überladungskontrollen, da diese zu einer niedrigeren Überladungsquote und einer spürbaren Senkung des Erhaltungsaufwands führen würden. Die Ausgaben zur Erhaltung der Fahrbahnen der Bundesfernstraßen betrugen im Haushaltsjahr 2012 rund 1,5 Mrd. Euro. Der Etat für die Erhaltung erhöhte sich in den letzten Jahren stetig. Eine spürbare Senkung der Überladungen könnte somit zu Einsparungen im dreistelligen Millionenbereich führen.

4.2

Das BMVI hat es in den letzten Jahren versäumt, eine effektive Überladungskontrolle bei Lkw sicherzustellen. Es hat sein bereits im Jahr 1997 selbst gestecktes Ziel verfehlt, zügig ein funktionierendes Achslastmessstellennetz aufzubauen. Spätestens als die BASt im Jahr 2003 das enorme Einsparpotenzial aufzeigte, hätte das BMVI die finanzielle Bedeutung wirksamer Überladungskontrollen erkennen müssen. Jährlich könnte ein dreistelliger Millionenbetrag eingespart werden. Der Verkehr würde sicherer und der Wettbewerb fairer. Mangelnde Koordination und fehlendes Problembewusstsein haben dazu geführt, dass nur die Hälfte der geplanten Achslastmessstellen realisiert ist und davon nur wenige zuverlässig funktionieren. Das BMVI hätte auch für mehr nutzbare Kontrollplätze sorgen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, das Achslastmessstellennetz unverzüglich und in enger Abstimmung mit dem BAG auszubauen. Anzahl und Qualität der Kontrollen sind nach wie vor völlig unzureichend.

4.3

Das BMVI hat die vom Bundesrechnungshof aufgeführten Schlussfolgerungen zur Problematik der Achslastmessstellen, zu den Kontrollen durch das BAG und zu den Erhaltungskosten für Bundesfernstraßen grundsätzlich bestätigt.

Den verzögerten Ausbau des Achslastmessstellennetzes hat das BMVI mit der anfänglich mangelhaften Zuverlässigkeit der Sensoren begründet. Die vom Bundesrechnungshof eingeforderte Gesamtkoordination zwischen BMVI, BASt und BAG sei aber vorhanden. Probleme sollten BAG und BASt direkt an die Länder melden, da diese im Rahmen ihrer Auftragsverwaltung für Bau, Betrieb und Erhaltung der Achslastmessstellen zuständig seien. Bei Auffälligkeiten seien Kalibrierungen der Messstellen veranlasst worden. Im Übrigen hänge die Nutzung der Achslastmessstellen für Kontrollen auch vom Zustand der Kontrollplätze des BAG ab.

Im Jahr 2014 habe es weniger, aber dafür genauere Messergebnisse als 2013 gegeben, weswegen das BAG zielgerichteter habe kontrollieren können. Das BAG habe den weiteren Ausbau des Achslastmessstellennetzes befürwortet und auch einen umfassenden und zügigen Ausbau seiner Kontrollplätze angekündigt.

Die Forschungsergebnisse der BASt hätten auf vereinfachten Annahmen beruht und seien aus heutiger Sicht überholt. Im Jahr 2014 seien lediglich 10 % des Schwerlastverkehrs schwerer als 40 Tonnen gewesen, darunter auch Fahrzeuge des kombinierten Verkehrs und genehmigte Schwerlasttransporte. Der Anteil überladener Fahrzeuge ließe sich daraus nicht herleiten.

4.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass auch das BMVI Überladungen von Lkw vermeiden will, um die Erhaltungskosten der Bundesfernstraßen deutlich zu senken. Gleichwohl bleibt unverständlich, warum das BMVI die Forschungsergebnisse der BASt aus dem Jahr 2003 nicht zum Anlass nahm, die Überladungskontrollen zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht die technischen Probleme der Achslastmessstellen in der Anfangszeit. Da aber schon seit mehreren Jahren eine bessere Technik eingesetzt wird, hätten längst alle alten Sensoren gegen die neueren getauscht werden können.

Entgegen der Auffassung des BMVI kann der Bundesrechnungshof bisher keine ausreichende Verbesserung erkennen. Durch die wenigen funktionierenden Messstellen und die geringe Anzahl von nutzbaren Kontrollplätzen ist das BAG bei seinen Überladungskontrollen örtlich sehr eingeschränkt. Flächendeckende Kontrollen finden nicht statt, weshalb die Beanstandungsquote gering bleibt.

Der Bundesrechnungshof erkennt auch an, dass das BMVI die vorhandenen Achslastmessstellen verbessern will und eine verstärkte Kommunikation zwischen BAG, BASt und den Ländern anstrebt. Das BMVI muss außerdem für mehr funktionierende Kontrollplätze sorgen. Es muss auch verstärkt auf die Straßenbauverwaltungen der Länder einwirken, die Achslastmessstellen in einem dauerhaft funktionsfähigen Zustand zu erhalten.

Wenn die Forschungsergebnisse der BASt aus heutiger Sicht tatsächlich überholt sein sollten, wäre wegen des großen Einsparpotenzials eine aktuelle Untersuchung vordringlich. Damit ließen sich die finanziellen Auswirkungen von Überladungen belastbar aufzeigen. Der kombinierte Verkehr über 40 Tonnen und die genehmigungspflichtigen Schwerlasttransporte machen nur einen Bruchteil des Schwerlastverkehrs aus. Verfügen die Lkw über mehr als sechs Achsen, werden sie von den Achslastmessstellen als Sonderfahrzeuge erkannt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind daher alle über 40 Tonnen schweren Fahrzeuge als grundsätzlich überladen anzusehen.

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass eine geringe Anzahl überladener schwerer Lkw maßgeblich für die hohen Schäden des Straßenoberbaus verantwortlich ist. Der Bundesrechnungshof hält es insbesondere zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, wegen der jährlichen Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe und zur Stärkung des Wettbewerbs für geboten, dass das BMVI seine Anstrengungen erhöht. Zur besseren Kontrolle von Überladungen sind funktionierende Achslastmessstellen und Kontrollplätze in ausreichender Anzahl unabdingbar.

5 Gemeinschaftsaufwand beim Betriebsdienst falsch berechnet: Bund muss 4,8 Mio. Euro zurückfordern
(Kapitel 1210)

5.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg hat den Gemeinschaftsaufwand beim Betriebsdienst unzutreffend berechnet. Sie hat dabei Personal- und Sachausgaben für Verwaltungsleistungen berücksichtigt, obwohl diese vom Land zu tragen waren. Das BMVI teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund die zu Unrecht angelasteten Ausgaben für Verwaltungsleistungen von mindestens 4,8 Mio. Euro zu erstatten hat. Dennoch unternahm es seit mehr als zwei Jahren keinerlei zielführende Schritte, um die Forderung des Bundes durchzusetzen.

5.1

Verwaltung der Bundesstraßen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Die daraus resultierenden Zweckausgaben für die Straßenbaulast (Bau und Unterhalt) hat der Bund zu tragen. Seit der Reform der Finanzverfassung im Jahr 1969 tragen die Länder nach Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben.

Die betriebliche Unterhaltung (Betriebsdienst) umfasst neben der baulichen Unterhaltung, Wartung und Pflege der Straßen auch deren Kontrolle. Im Land Brandenburg führt das in den Straßenmeistereien eingesetzte Personal der Brandenburgischen Straßenbauverwaltung (Straßenbauverwaltung) den Betriebsdienst auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (Basisnetz) gemeinsam durch. Jedem Straßenbaulastträger obliegt es, die Ausgaben für den Betriebsdienst auf seinen Straßen zu tragen. Die Ausgaben sind in Direkt- und Gemeinschaftsaufwand unterteilt.

Zuordnung des Gemeinschaftsaufwands

Im Gemeinschaftsaufwand sind alle Aufwendungen für den Betriebsdienst im Basisnetz zusammengefasst, die sich keinem Straßenbaulastträger unmittelbar zuordnen lassen. Der Gemeinschaftsaufwand wird mittels eines sogenannten Lohnstundenschlüssels aufgeteilt, den die Straßenbauverwaltung jährlich ermittelt. Dazu berechnet sie die Summe der Lohnstunden, die beim Betriebsdienst direkt auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen angefallen sind. Die jeweils auf den Bundes-, Landes- und Kreisstraßen geleisteten Lohnstunden setzt sie zu dieser Summe ins Verhältnis. Die prozentuale Verteilung bildet die Grundlage, um den Gemeinschaftsaufwand jeweils anteilig dem Bund, dem Land und den Kreisen zuzurechnen.

Korrektur des Lohnstundenschlüssels

Der Bundesrechnungshof prüfte die gezahlten Anteile des Bundes für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen in Brandenburg ab dem Jahr 2006. Er stellte fest, dass die in den Jahren 2006 bis 2012 von der Straßenbauverwaltung ermittelten Lohnstundenschlüssel neben den unmittelbar im Basisnetz geleisteten Lohnstunden auch solche für Verwaltungsleistungen enthielten. So führte das Betriebsdienstpersonal für die Verwaltung Kontrollen von Bäumen und Ingenieurbauwerken durch. Ferner nahm es Aufgaben der Bauüberwachung, Baubegleitplanung, Zustandserfassung sowie Bestandsdatenerfassung wahr und erbrachte Leistungen für andere Verwaltungen.

Die Straßenbauverwaltung räumte ein, dass sie die Lohnstunden für Verwaltungsleistungen nicht im Lohnstundenschlüssel hätte berücksichtigen dürfen. Sie änderte ihr Abrechnungssystem, ermittelte die Lohnstundenschlüssel für die Jahre 2006 bis 2012 und erstattete dem Bund insgesamt 1,9 Mio. Euro. Dieser Sachverhalt war Gegenstand der Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 46.

Fehlerhaft abgerechneter Gemeinschaftsaufwand

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Straßenbauverwaltung die Personal- und Sachausgaben für Verwaltungsleistungen in den Gemeinschaftsaufwand einrechnet. Dadurch erhöht sich der Gemeinschaftsaufwand und die Straßenbauverwaltung entlastet anteilig das Land von Verwaltungsausgaben, die ausschließlich von ihm zu tragen waren.

Die Straßenbauverwaltung beruft sich bei ihrer Abrechnung auf die 2. Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (Verwaltungsvorschrift) aus dem Jahr 1956. Daneben wendet sie die Hinweise zur Durchführung der gemeinsamen Unterhaltung der Bundes-, Landes- (Staats-) und Kreisstraßen zur

Abrechnung des Direkt- und Gemeinschaftsaufwands (Hinweise) aus dem Jahr 1993 an. Danach zählen die Personal- und Personalnebenkosten aller Bediensteten des Betriebsdienstes zum Gemeinschaftsaufwand.

Dabei beschreibt die vorläufige Anweisung über die Buchung der Ausgaben für die Bundesfernstraßen aus dem Jahr 1976 ausdrücklich, welche Personalkosten vom Gemeinschaftsaufwand auszunehmen sind. Arbeitsentgelte und Aufwendungen für Bedienstete im Bauüberwachungsdienst oder im Verwaltungsdienst gehören zu den Verwaltungsausgaben, die das Land übernehmen muss. Sie zählen daher nicht zum Gemeinschaftsaufwand.

Auch erläutern die Vorbemerkungen der Hinweise, dass unter den gemeinsamen Betriebsdienst die baulichen Sofortmaßnahmen, die Grünpflege, die Reinigung, der Winterdienst, die verkehrstechnischen Dienste einschließlich Streckenwartung sowie die Behebung von Schäden zu fassen sind. Verwaltungsleistungen sind in den Vorbemerkungen nicht erwähnt.

Um den Erstattungsbetrag als Folge dieser Abrechnungspraxis zu ermitteln, überprüfte der Bundesrechnungshof das Abrechnungsverfahren zum Gemeinschaftsaufwand. Er kam zu dem Ergebnis, dass der Bund über 4,8 Mio. Euro zu viel gezahlt hat.

Untätigkeit des BMVI

Im Dezember 2013 forderte der Bundesrechnungshof das BMVI auf, den aufgelaufenen Rückforderungsbetrag geltend zu machen. Das BMVI erklärte noch im Dezember, dass das Land dem Bund den Betrag zu erstatten hat. Trotz mehrfacher Aufforderung durch den Bundesrechnungshof stellte das BMVI weder eine ordnungsgemäße Abrechnung sicher, noch forderte es den zu viel gezahlten Betrag zurück.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung den Gemeinschaftsaufwand seit dem Jahr 2006 unzutreffend abrechnet. Den Lohnstundenschlüssel ermittelt die Straßenbauverwaltung zwar seit dem Jahr 2013 korrekt. Die Personal- und Sachausgaben für Verwaltungsleistungen rechnet sie aber weiterhin dem Gemeinschaftsaufwand zu.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI vor mehr als zwei Jahren aufgefordert, den Rückforderungsbetrag von über 4,8 Mio. Euro beim Land geltend zu machen. Ferner muss die Straßenbauverwaltung die Verwaltungsausgaben künftig aus dem Landeshaushalt bestreiten.

5.3

Das BMVI hat den festgestellten Sachverhalt bestätigt. Im Übrigen hat es sich nicht weiter geäußert.

5.4

Der Bundesrechnungshof und das BMVI stimmen überein, dass die Straßenbauverwaltung den Gemeinschaftsaufwand unzutreffend abrechnet. Dennoch hat das BMVI keinerlei zielführende Schritte unternommen, die Forderung gegenüber der Straßenbauverwaltung durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Straßenbauverwaltung dem Bund mindestens 4,8 Mio. Euro für zu Unrecht angelastete Ausgaben für Verwaltungsleistungen zu erstatten hat.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, dass es den Rückforderungsbetrag gegenüber der Straßenbauverwaltung endlich durchsetzt. Hierzu hat die Straßenbauverwaltung zunächst die tatsächlichen Personal- und Sachausgaben für die Verwaltungsleistungen der Jahre 2006 bis 2015 zu ermitteln und aus dem Gemeinschaftsaufwand herauszurechnen. Diesen Betrag hat sie mit den richtigen Lohnstundenschlüsseln auf die Straßenbaulastträger aufzuteilen. Ferner muss das BMVI die Straßenbauverwaltung auffordern, ihr Abrechnungssystem zu korrigieren, um künftig den Gemeinschaftsaufwand entsprechend den Vorgaben zu berechnen.

Der Bundesrechnungshof berichtet mit diesem Beitrag zum wiederholten Mal, dass die Straßenbauverwaltungen den Betriebsdienst auf dem Basisnetz fehlerhaft zulasten des Bundes abrechnen.[1] Das BMVI muss dafür Sorge tragen, dass die Straßenbauverwaltungen den Betriebsdienst ordnungsgemäß abrechnen. Hierfür wird es auch die Abrechnungsvorschriften überarbeiten müssen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14)

6 Daten aus IT-System der Bundeswehr für Einkaufsanalyse kaum verwertbar
(verschiedene Titel des Einzelplans 14)

6.0

Die Bundeswehr kann ihren Einkauf nicht zutreffend analysieren und steuern. Gründe sind die unzureichende Nutzung ihres IT-Systems beim Einkauf und eine schlechte Datenqualität. Mit einer Einkaufsanalyse und der Steuerung des Einkaufs könnte die Bundeswehr Haushaltsmittel einsparen. Anstatt die Mängel zu beheben, setzte sie auf gesonderte IT-Lösungen, die sie eigens entwickeln ließ. Das BMVg sollte ein Konzept zur Behebung der Mängel entwickeln und eine gesamtverantwortliche Stelle festlegen, die dieses Konzept umsetzt.

---

[1] Frühere Beanstandungen waren neben der schon erwähnten Nr. 46 der Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 auch Gegenstand der Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 41 und der Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 54.

6.1

IT-gestützter Einkauf der Bundeswehr

Die Bundeswehr führte im Jahr 2004 eine Gruppe standardisierter IT-Systeme ein (SASPF). Damit kann sie u. a. Waren und Dienstleistungen beschaffen. Ein IT-System bildet den Prozess von der Bedarfsmeldung über die Bestellung und den Wareneingang bis zum Begleichen der Rechnung ab. Die Bundeswehr will es für handelsübliche und bundeswehrspezifische Waren und Dienstleistungen anwenden. Im Jahr 2012 billigte das BMVg das Konzept für den Einkauf der Bundeswehr (Konzept Einkauf). Das Konzept Einkauf sieht vor, dass die Bundeswehr mit den Daten ihres IT-Systems den Einkauf analysiert und steuert. Beispielsweise soll sie Rahmenverträge zentral erfassen, bündeln und dadurch günstigere Konditionen erzielen. Rahmenverträge regeln Vertragsbedingungen im Voraus und legen Rechte und Pflichten der Vertragspartner für spätere Einzelaufträge fest. Nach eigenen Schätzungen kann die Bundeswehr durch Einkaufsanalysen mehr als 10 % des Einkaufswertes einsparen.

IT-System beim Einkauf kaum genutzt

In der Bundeswehr beschaffen die Streitkräfte und die Verwaltung Waren und Dienstleistungen. Die Streitkräfte sind verpflichtet, das IT-System für Beschaffungen zu nutzen. Für die Verwaltung handeln beispielsweise das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Bundesamt für Infrastruktur) und das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt für Ausrüstung) mit ihren Dienststellen. In beiden Bundesämtern war die Nutzung des IT-Systems für Beschaffungen nicht verbindlich geregelt. Beide kontrollierten auch nicht, ob die Dienststellen ihres Zuständigkeitsbereichs das IT-System bei der Beschaffung verwendeten.

Im Jahr 2013 beschaffte die Bundeswehr Waren und Dienstleistungen für 4,5 Mrd. Euro. Davon bestellte sie Waren und Dienstleistungen für 3,8 Mrd. Euro (84 %) nicht mit ihrem IT-System. Sie nutzte das IT-System in diesen Fällen lediglich, um Rechnungen zu begleichen; die Bestellungen erfasste sie nicht. Dadurch enthielt das IT-System keine Angaben zu den beschafften Artikeln oder zu den von der Bundeswehr angewendeten Rahmenverträgen. Bei einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes betraf dies handelsübliche Waren und Dienstleistungen, beispielsweise Zahlungen an Hotels, Buchhandlungen, Lebensmittel- oder Elektronikgeschäfte.

Qualität der Daten unzureichend

Im IT-System der Bundeswehr sind für jeden Lieferanten Stammdaten anzulegen. Dazu gehören Name, Anschrift, Zahlungsbedingungen und Bankverbindungen. Daten der Rahmenverträge, wie die Vertragslaufzeit, sind ebenfalls Stammdaten.

Die Bundeswehr hatte in ihrem IT-System Stammdaten von rund 175 000 Lieferanten angelegt. Bei mehr als 20 000 Datensätzen belegte die Bundeswehr Lieferantennamen mehrfach. Sie legte beispielsweise für eine Gebührenstelle 72 und für ein Telekommunikationsunternehmen 16 Datensätze an. Das IT-System enthielt auch mehrere Datensätze, die sich lediglich in der Schreibweise des Namens oder der Straße unterschieden. Beispielsweise verwendete die Bundeswehr für einen Lieferanten zwölf verschiedene Schreibweisen. Zu diesen zwölf Schreibweisen speicherte sie insgesamt 271 Rahmenverträge. Bestellungen und Einkäufe aus Rahmenverträgen waren in solchen Fällen nicht eindeutig einem Lieferanten zuzuordnen.

Darüber hinaus speicherte die Bundeswehr die Laufzeit vieler Rahmenverträge fehlerhaft. Das IT-System wies mehr als 4 000 Rahmenverträge mit einem Laufzeitende im Jahr 9999 aus. Bei einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes wich bei 80 % der Rahmenverträge die tatsächliche von der im System hinterlegten Laufzeit ab.

Die Bundeswehr führte die Mängel auf die dezentrale Eingabe und Pflege der Lieferantenstammdaten zurück. Das Bundesamt für Ausrüstung und das Bundesamt für Infrastruktur konnten sich nicht über die Verantwortlichkeiten und den Umfang der zentral zu pflegenden Daten einigen.

Gesonderte Datenbanken für Rahmenverträge außerhalb des IT-Systems

Die Bundeswehr will alle Rahmenverträge zentral erfassen, um sie zu überwachen, zu steuern, zu bündeln und rechtzeitig neu auszuschreiben. Das IT-System enthielt rund 8 000 Rahmenverträge.

Das Bundesamt für Infrastruktur und das Bundesamt für Ausrüstung erstellten parallel zum IT-System eigene Datenbanken für Rahmenverträge.

Die Datenbank des Bundesamtes für Infrastruktur enthielt rund 4 500 Rahmenverträge. Sie war nur für Verträge seines Zuständigkeitsbereiches vorgesehen. Verträge des Bundesamtes für Ausrüstung nahm es nicht auf. Das Bundesamt für Infrastruktur griff nicht auf die Daten des IT-Systems zurück, weil es sie für unzuverlässig hielt. Es erstellte eine neunseitige Ausfüllanleitung und wies seine Dienststellen an, ihre Verträge in die Vertragsdatenbank einzugeben. Eine Dienststelle setzte beispielsweise zwei Bedienstete mehrere Tage für die Eingaben ein.

Das Bundesamt für Ausrüstung erstellte ebenfalls eine Datenbank außerhalb des IT-Systems. Es wollte alle Rahmenverträge der Bundeswehr aufnehmen. Es arbeitete mit mehreren Personen mehrere Monate daran, sämtliche Daten seiner rund 1 700 Verträge in die neue Datenbank aufzunehmen. Das Bundesamt für Infrastruktur, das ihm seine Rahmenverträge melden sollte, teilte ihm zunächst 4 500 Verträge mit. Kurz darauf reduzierte es die Anzahl um die regional begrenzten Verträge auf rund 1 100 Rahmenverträge. Die neue Datenbank des Bundesamtes für Ausrüstung umfasste rund 2 800 Rahmenverträge.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Nutzung des IT-Systems für den Einkauf beanstandet. Die Bundeswehr bezahlte Waren und Dienstleistungen mit ihrem IT-System, ohne sie auch damit zu bestellen. Dies betraf

mehr als 84 % des Zahlungsvolumens. Dadurch fehlten der Bundeswehr grundlegende Daten für eine Einkaufsanalyse, wie Mengen und Preise. Grund hierfür war, dass die Bundeswehr nicht alle Dienststellen verpflichtet hatte, das IT-System für den Einkauf umfassend zu nutzen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die geringe Datenqualität bemängelt. Da die Bundeswehr Lieferanten mehrfach und mit verschiedenen Schreibweisen erfasst hat, führen Auswertungen zu einzelnen Lieferanten zu falschen Ergebnissen. Hinzu kommen Probleme beim Zusammenführen von Rahmenverträgen, da die Bundeswehr mehrere Rahmenverträge zu einem Lieferanten mit unterschiedlichen Schreibweisen anlegte. Die Bundeswehr kann außerdem auslaufende Rahmenverträge nicht erkennen und bei einer Neuvergabe bündeln, zu denen die Laufzeiten falsch erfasst sind. Da die beiden Bundesämter die Daten im IT-System nicht kontrollierten, blieb es bei der schlechten Datenqualität.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr neben ihrem IT-System mehrere Datenbanken für Rahmenverträge betrieben hat. Damit hat sie nicht nur erheblichen Mehraufwand betrieben, sondern auch ihr Ziel verfehlt, alle Rahmenverträge zentral in einer Datenbank zu erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Nutzung des IT-Systems für den Einkauf verbindlich vorzugeben, die Datenqualität zu verbessern und die Daten im IT-System zu kontrollieren. Er hat außerdem empfohlen, die Informationen zu Rahmenverträgen aus den Datenbanken im IT-System der Bundeswehr zusammenzuführen.

6.3

Das BMVg hat zunächst angekündigt, die Beschäftigten zu verpflichten, beim Einkauf das IT-System von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsbearbeitung zu nutzen. Später hat es auf Vorschriften verwiesen, mit denen es die Nutzung bereits geregelt habe. Der hohe Anteil von Bestellungen außerhalb des IT-Systems erkläre sich dadurch, dass die Bundeswehr verschiedene Artikel für Waffensysteme noch nicht mit dem IT-System bestellen könne. Sobald sich dies ändere, würden auch mehr Bestellungen im IT-System erfasst.

Die beiden Bundesämter müssten zwar die Datenqualität im IT-System kontrollieren. Weil Stellen und Personal fehlten, könnten sie aber umfängliche Kontrollen voraussichtlich erst zum zweiten Quartal 2016 aufnehmen. Mehrfach angelegte Datensätze hätten sie bereits gelöscht. Nach einer ministeriellen Festlegung seien die Stammdaten künftig zentral vom Bundesamt für Infrastruktur zu erfassen und zu pflegen, sodass die Datenqualität gewährleistet werde.

Das BMVg hat bestätigt, dass die beiden Bundesämter Datenbanken außerhalb des IT-Systems betreiben. Die Datenbank des Bundesamtes für Ausrüstung sei als Brückenlösung erforderlich, um alle Rahmenverträge zu erfassen, bis das IT-System flächendeckend genutzt werden könne. Diese Datenbank umfasse alle Rahmenverträge mit Ausnahme der regional begrenzten. Das Bundesamt für Infrastruktur habe seine Datenbank erstellt, um Daten zu erhalten, die das IT-System nicht bereitstelle. Es sei noch zu ermitteln, um welche Daten das IT-System ergänzt werden müsse. Anschließend könnten die fachlichen Anforderungen an das IT-System formuliert werden.

6.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass das BMVg die Nutzung und die Datenqualität seines IT-Systems zügig verbessern will. Die Daten aus dem IT-System werden daher auch in absehbarer Zeit keine belastbaren Einkaufsanalysen ermöglichen. Einkaufsanalysen sind jedoch unverzichtbar, um die Einsparmöglichkeiten auszuschöpfen.

Der Einwand des BMVg überzeugt nicht, der hohe Anteil nicht erfasster Bestellungen resultiere aus der fehlenden Möglichkeit, verschiedene Artikel für Waffensysteme mit dem IT-System zu beschaffen. Nach der Stichprobe des Bundesrechnungshofes spielten Artikel für Waffensysteme keine große Rolle. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest, dass unzureichende Vorgaben und eine fehlende Gesamtverantwortung ausschlaggebend dafür sind, dass die Bundeswehr ihr IT-System nicht umfassend nutzte.

Seine anfängliche Zusage, den Beschäftigten die Nutzung des IT-Systems vorzugeben, hat das BMVg durch seinen Verweis auf bestehende Vorschriften zurückgenommen. Diese geben jedoch gerade nicht vor, wie das IT-System bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsbearbeitung zu nutzen ist. Der Hinweis des BMVg geht insoweit fehl.

Das BMVg hat mittlerweile festgelegt, welches Bundesamt die Stammdaten zentral zu pflegen hat. Dadurch ist der Zuständigkeitsstreit zwar beendet, der Umfang der erforderlichen Daten steht jedoch noch nicht fest.

Eine gesamtverantwortliche Stelle hätte steuernd eingreifen, für eine zentrale Stammdatenpflege und für eine flächendeckende Nutzung des IT-Systems sorgen können. Zudem hätte sie die Informationsbedürfnisse zu Rahmenverträgen innerhalb des IT-Systems berücksichtigen können. Damit hätte sie den Aufwand für die gesonderten Datenbanken vermeiden können. Die Bundeswehr schaffte stattdessen unwirtschaftliche Doppelstrukturen. Dass dafür Personal vorhanden war, spricht gegen das Argument des BMVg, es fehle Personal für die Kontrolle der Daten im IT-System.

Der Bundesrechnungshof hält ein umfassendes Konzept zu den erforderlichen Daten, zur Datenqualität und zur Nutzung des IT-Systems in der Bundeswehr für notwendig. Erst dadurch wird eine wesentliche Voraussetzung für eine Einkaufsanalyse geschaffen. Die Bundeswehr will erst jetzt damit beginnen festzulegen, welche Daten sie für eine Einkaufsanalyse benötigt. Dies verdeutlicht das Erfordernis, eine gesamtverantwortliche Stelle zu bestimmen und ein umfassendes Konzept zu entwickeln. Die gesamtverantwortliche Stelle sollte zudem dafür sorgen, dass die Bundeswehr dieses Konzept umsetzt und die Umsetzung kontrolliert.

7 Bundeswehr betreibt teure Studiensammlung ohne tragfähiges Konzept
(Kapitel 1404 und 1412)

7.0

Nach eigener Einschätzung hat die Bundeswehr ihre Wehrtechnische Studiensammlung bislang nicht ordnungsgemäß und nicht zeitgemäß betrieben. Der Betrieb kostet mindestens 3,7 Mio. Euro pro Jahr. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das BMVg bereits im Jahr 2010 aufgefordert zu entscheiden, ob ein Bedarf für die Studiensammlung besteht und ob diese weitergeführt werden soll.

7.1

Bundesrechnungshof hielt Studiensammlung bereits im Jahr 2009 für entbehrlich

Die Bundeswehr betreibt seit mehr als 50 Jahren eine Wehrtechnische Studiensammlung (Studiensammlung). Seit Anfang der 1980er-Jahre hat diese ihre Ausstellungsräume in Koblenz und gehört mittlerweile zum Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt). Sie hat nach ihrem Konzept aus dem Jahr 2000 die Aufgaben,

- den technischen Fortschritt bei der Entwicklung von Wehrmaterial zu dokumentieren,
- bei der Aus- und Fortbildung der Wehringenieure und -techniker mitzuwirken und
- Soldaten, zivile Angehörige der Bundeswehr und die Öffentlichkeit zu informieren.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2004 den Betrieb der Studiensammlung geprüft. Er hatte dabei festgestellt, dass die Studiensammlung entbehrlich war. Für die Laufbahnausbildung wurde sie – auch nach Untersuchungen des BMVg – kaum benötigt. Die Entwicklung der Wehrtechnik hätte in den Museen der Bundeswehr öffentlichkeitswirksam präsentiert werden können. Der Bundesrechnungshof empfahl im Jahr 2009 daher, die Studiensammlung aufzulösen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVg im April 2010 auf, zu entscheiden, ob ein Bedarf für die Studiensammlung bestehe und ob diese weiterhin öffentlich zugänglich sein solle. Im September 2011 forderte er das BMVg auf, dem Bundesrechnungshof bis zum 31. Januar 2012 über diese Entscheidungen und die daraus resultierenden Kosten zu berichten.

Das BMVg berichtete daraufhin, die Studiensammlung sei die Lehrsammlung des Rüstungsbereiches. Sie wirke bei der Aus- und Fortbildung von Wehringenieuren und -technikern mit und stelle Waffen und Geräte für die Einsatzvorbereitende Ausbildung und für NATO-Lehrgänge zur Verfügung. Sie grenze sich in ihrer Aufgabenstellung von anderen Museen der Bundeswehr ab.

Auch im Jahr 2012 kein tragfähiges Konzept für die Studiensammlung

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Studiensammlung im Jahr 2012 erneut. Er stellte fest, dass die Bundeswehr kein neues Konzept für die Studiensammlung erarbeitet hatte. Sie war seit dem Jahr 2010 bemüht, die 24 000 Gegenstände der Studiensammlung zu sichten, um zu entscheiden, welche Gegenstände in der Sammlung verbleiben sollen oder verwertet werden können. Dies gelang nur zum Teil. Noch immer verfügte die Studiensammlung über 22 400 Sammlungsgegenstände.

1 400 Sammlungsgegenstände stellte die Studiensammlung in einer Kaserne in Koblenz aus. Die übrigen 21 000 Sammlungsgegenstände lagerte sie in sechs Liegenschaften im Bundesgebiet. Insgesamt nutzte die Studiensammlung 25 000 m² in Gebäuden und im Freien. Viele Sammlungsgegenstände wurden unsortiert und nicht aufbereitet gelagert. Sie befanden sich häufig in einem schlechten Zustand. Die Lagerbedingungen – zum Teil unter freiem Himmel – trugen dazu bei.

Abbildung 7.1



Abbildung 7.2



Sammlungsgegenstände der Studiensammlung in einer Halle am Standort Koblenz

Quelle: Prüfungsamt des Bundes Koblenz.

Abbildung 7.3



Sammlungsgegenstände der Studiensammlung im Freien

Quelle: Prüfungsamt des Bundes Koblenz.

Geringer Nutzen der Studiensammlung

Der Betrieb der Studiensammlung kostete einschließlich Miete und Personal mindestens 3,7 Mio. Euro pro Jahr.

Die Ausstellung hatte täglich etwa 50 Besucher. Dies entspricht 18 000 Besuchern pro Jahr, davon 12 000 zahlende Besucher.

Um stärker bei der Aus- und Fortbildung mitzuwirken, bot die Studiensammlung Nachwuchskräften des gehobenen und höheren technischen Verwaltungsdienstes während der praktischen Ausbildung einen Überblick über die Wehrtechnik an. Dieser sollte bis zu 18 Stunden dauern. Er sollte die technische Entwicklung, u. a. der Artillerie, Kampf- und Transportfahrzeuge, Luftfahrzeug-, Marine-, Waffen-, Nachtsicht- und Zündertechnik, Munition, Lenkflugkörper sowie der Flugabwehr umfassen. Dabei standen beispielsweise für die gesamte Marinetechnik 60 Minuten zur Verfügung. Das Angebot wurde tatsächlich nur in einem Umfang von 22,5 Tagen (2014) und 20,5 Tagen (2015) genutzt.

Die Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr hielten die Mitwirkung der Studiensammlung bei der Laufbahnausbildung nicht für notwendig.

Für die Einsatzvorbreitende Ausbildung und NATO-Lehrgänge verlieh die Studiensammlung einige Waffen und Geräte. So gab es z. B. 40 Ausleihen im Jahr 2012.

Weiterhin keine Entscheidung über den Fortbestand der Studiensammlung

Im April 2015 berichtete das BMVg über eine von ihm in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie. Danach sei die Studiensammlung zwar nicht mehr zeitgemäß, aber unbedingt erhaltenswert. Sie weise sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich Alleinstellungsmerkmale auf, die sie nach einer Neuausrichtung zukunftsfähig machten. Dafür seien in drei Liegenschaften Baumaßnahmen erforderlich. Solange der Abschlussbericht des Bundesamtes mit den Kostenschätzungen der Bauverwaltung nicht vorliege, könne in der Sache nicht entschieden werden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVg die Studiensammlung bei jährlichen Kosten von mindestens 3,7 Mio. Euro mit einem nicht tragfähigen Konzept weiterbetreibt. Er hat auf die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses hingewiesen, nach der das BMVg bis zum Januar 2012 über die Zukunft der Studiensammlung zu entscheiden hatte.

Die Feststellungen aus dem Jahr 2012 bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Studiensammlung in der derzeitigen Form entbehrlich ist. Noch immer fehlt ein tragfähiges Konzept. Die Lagerbedingungen sind in vielen Fällen unzureichend und erschweren den Überblick über die gesammelten Gegenstände.

Die geringen Besucherzahlen haben den Betrieb ebenfalls nicht gerechtfertigt. Der Nutzen für die Aus- und Fortbildung ist fraglich. So kann ein Überblick über die Entwicklung der gesamten Wehrtechnik in nur 18 Stunden keinen nachhaltigen Beitrag zur Ingenieursausbildung liefern. Es liegt auf der Hand, dass in nur 60 Minuten nicht die Entwicklung der gesamten Marinetechnik auf diesem

Niveau dargestellt werden kann. Bei Bedarf könnten die Inhalte z. B. in den Fachabteilungen des Bundesamtes praxisbezogener und aktueller vermittelt werden.

Gegenstände, die für die Einsatzausbildung benötigt werden, könnte die Studiensammlung bei ihrer Auflösung an Ausbildungstruppenteile oder Lehrgangseinrichtungen abgeben. Bedeutsame Sammlungsgegenstände könnten an bestehende Museen der Bundeswehr übergehen und dort bei Bedarf auch für die Ausbildung bereitstehen.

7.3

Das BMVg hat mitgeteilt, seit Oktober 2015 liege das „Konzept für die zukunftsgerichtete Fortführung der Studiensammlung des Bundesamtes“ vor. Auf dieser Grundlage finde nun der Abstimmungsprozess im BMVg statt. Anschließend beabsichtige es, eine ministerielle Entscheidung zum Fortbestand der Studiensammlung herbeizuführen.

Das Bundesamt hat bestätigt, dass die Studiensammlung in der derzeitigen Form nicht zeitgemäß sei und nicht „ordnungsgemäß betrieben“ werden könne. Die Ausstellung erwecke den Eindruck eines „begehbaren Depots“. Außerdem müsse die für die Ausstellung genutzte Liegenschaft wegen baulicher Mängel bis Ende 2017 aufgegeben werden.

Das Bundesamt hat vorgeschlagen, die Studiensammlung mit neuer Konzeption weiterzuführen. Dazu solle ein Neubau errichtet und die Zahl der Beschäftigten auf 36 verdreifacht werden. Es hat ein gewünschtes Fähigkeitsprofil der zukünftigen Studiensammlung beschrieben. Die neue Studiensammlung

- fördere „die Integration der Bundeswehr in die Gesellschaft und unterstütze die Umsetzung der Agenda ‚Bundeswehr in Führung - Aktiv. Attraktiv. Anders.‘ “,
- sei „für die Gewinnung von Nachwuchskräften sowie die effiziente Aus- und Fortbildung unverzichtbar“,
- trage „zum Wissensmanagement in der Bundeswehr bei und sichere dadurch maßgeblich den Know-how-Erhalt“,
- sei „als technisches Firmenarchiv des OrgBereiches AIN für das Risikomanagement im Sinne der Agenda ‚Rüstung‘ unverzichtbar“, und
- sei eine „notwendige Weiterbildungs-Einrichtung für die wehrtechnische Industrie“.

Das Bundesamt will nach der ministeriellen Entscheidung über die Weiterführung die noch fehlenden Konzepte entwickeln. Es nennt insoweit Sammlungs-, Ausstellungs-, Vermittlungs-, Organisations-, Betriebs- und Personalkonzepte.

In seinem Bericht hat das Bundesamt den Aufwand für die Auflösung der Studiensammlung dem der Fortführung mit neuem Konzept gegenübergestellt.

Die Auflösung würde nach der Berechnung des Bundesamtes mit dem vorhandenen Personal der Studiensammlung sieben Jahre dauern. Für diesen Zeitraum ergäben sich Gesamtkosten von 30,9 Mio. Euro. Dabei hat das Bundesamt einen gleichbleibenden Flächenbedarf und jährliche Mieten von rund 2 Mio. Euro zugrunde gelegt.

Eine Weiterführung mit neuer Konzeption würde nach den Berechnungen des Bundesamtes für denselben Zeitraum 68,3 Mio. Euro kosten. Darin enthalten wären einmalige Investitionen von mindestens 34,9 Mio. Euro, u. a. für den Neubau eines Gebäudes. Die laufenden jährlichen Kosten lägen bei 4,8 Mio. Euro. Die Einnahmen hat das Bundesamt auf jährlich 500 000 Euro geschätzt. Künftig sei von 100 000 statt bisher 12 000 zahlenden Besuchern pro Jahr auszugehen.

7.4

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für akzeptabel, dass die Studiensammlung bei jährlichen Kosten von mindestens 3,7 Mio. Euro noch immer ohne tragfähiges Konzept betrieben wird. Nach über 50 Jahren Wehrtechnischer Studiensammlung hat die Bundeswehr lediglich ein „begehbares Depot“ mit geringem Nutzen und wenig Interesse bei der Bevölkerung vorzuweisen. Dies wiegt umso schwerer, als der Rechnungsprüfungsausschuss das BMVg bereits vor mehr als fünf Jahren aufgefordert hatte, über den Fortbestand der Studiensammlung zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das vom Bundesamt formulierte gewünschte Fähigkeitsprofil die Studiensammlung für Gesellschaft, Bundeswehr und Industrie unverzichtbar machen würde. Dies gilt zumindest, solange das Bundesamt die angekündigten weiteren Konzepte nicht vorlegt. Es hat viel zu lange an einer Studiensammlung festgehalten, für die offensichtlich kein Bedarf bestand. Auch deshalb spricht nichts dafür, dass es jetzt eine sinnvolle, attraktive und wirtschaftliche Studiensammlung aufbauen wird.

Der Bundesrechnungshof hält die Studiensammlung weiterhin für entbehrlich. Nach den Berechnungen des Bundesamtes würde die Weiterführung mit neuer Konzeption mit Ausstellungsneubau und Verdreifachung des Personals gut 37 Mio. Euro mehr kosten, als die Auflösung.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof den Kostenvergleich des Bundesamtes nicht für aussagekräftig. Es hat die Kosten für die Auflösung zu hoch angesetzt, die Kosten für die Weiterführung mit neuer Konzeption zu niedrig. Beispielsweise hat das Bundesamt bei der Auflösungsvariante bis zur endgültigen Schließung eine gleichbleibende Miete angenommen, obwohl der Platzbedarf stetig sinken sollte. Überdies hat es nicht berücksichtigt, dass auch im Fall einer Weiterführung alle Exponate erfasst und teilweise verwertet werden müssen. Parallel müsste der Weiterbetrieb der Sammlung finanziert werden. Schließlich bezweifelt der Bundesrechnungshof die Annahme, dass acht Mal so viel zahlende Besucher für Einnahmen von 500 000 Euro jährlich sorgen.

Im Ergebnis geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Studiensammlung mit dem bestehenden Personal

in weniger als sieben Jahren aufgelöst werden könnte. Dies würde höchstens 16,6 Mio. Euro kosten. Demgegenüber dürften im Fall einer Weiterführung in den nächsten sieben Jahren Kosten von mindestens 77 Mio. Euro entstehen.

Das BMVg muss nun entscheiden, ob es für über 60 Mio. Euro Mehrkosten eine neue Studiensammlung aufbauen will, die dauerhaft jährlich 4,8 Mio. Euro kostet und deren Konzept und Nutzen nach wie vor weitgehend unklar sind.

8 Hauptbewaffnung der Korvetten mehrere Jahre verspätet und mit hohen Folgekosten einsatzbereit
(Kapitel 1416)

8.0

Die Bundeswehr hat im Jahr 2012 für 30 Lenkflugkörper 60 Mio. Euro gezahlt, ohne deren Einsatzbereitschaft ausreichend zu prüfen.

Die erste Einsatzprüfung auf einer Korvette im Jahr 2013 scheiterte aus Gründen, für die der Auftragnehmer verantwortlich war. Nach einer erneuten Einsatzprüfung im Jahr 2015 erklärte die Bundeswehr die Lenkflugkörper für einsatzbereit, bislang jedoch nur gegen See- und nicht gegen Landziele. Die erneute Einsatzprüfung kostete die Bundeswehr mehrere Millionen Euro.

Die Lenkflugkörper müssen regelmäßig rezertifiziert werden, damit ihre Einsatzbereitschaft erhalten bleibt. Die Bundeswehr wollte damit die Industrie beauftragen. Nachdem der Bundesrechnungshof die Kosten dafür beanstandet hatte, aktualisierte sie ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Demnach ist die Rezertifizierung mit eigenem Personal nun 66 Mio. Euro günstiger. Da die Marine einer anderen Nation ähnliche Lenkflugkörper nutzt, könnte die Bundeswehr mit dieser kooperieren und so weitere 16 Mio. Euro sparen.

8.1

Risikoreicher Kaufvertrag

Die Bundeswehr hatte im Jahr 2005 für 60 Mio. Euro 30 Lenkflugkörper als Hauptbewaffnung ihrer Korvetten gekauft. Die Lenkflugkörper sollten bis zum Jahr 2009 einsatzbereit sein.

Waffensysteme sind erst einsatzbereit, wenn das Zusammenspiel aller Systemkomponenten in einer Einsatzprüfung erfolgreich getestet wurde. Das BMVg vertrat die Auffassung, die Einsatzprüfung sei ausschließliches Interesse des Auftraggebers und deshalb auch nicht im Kaufvertrag zu regeln gewesen. Daher hatte die Bundeswehr die Kosten für Einsatzprüfungen zu tragen. Dies gilt auch, wenn durch Verschulden des Auftragnehmers zusätzliche Einsatzprüfungen erforderlich werden.

Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) hatte im Jahr 2004 auf hohe technische und zeitliche Risiken des Vorhabens hingewiesen, da die Lenkflugkörper umfangreich weiterentwickelt werden mussten. Dies umfasste:

- eine GPS-Navigationskomponente für die Landzielfähigkeit,
- eine neue Gasturbine zur Verdreifachung der Reichweite und
- die Umstellung von analoger auf digitale Steuerung.

Die Bundeswehr sah nur geringe Risiken, weil die „Systemanteile Stand der Technik und teilweise marktverfügbar“ gewesen seien.

Wiederholte Einsatzprüfung kostet den Bund mehrere Millionen Euro

Der Auftragnehmer übergab die Lenkflugkörper von September 2011 bis Dezember 2012. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) erklärte deren sichere Inbetriebnahme und zahlte bis Ende 2012 den vollständigen Kaufpreis. Die Bundeswehr führte im Jahr 2013 die Einsatzprüfung auf einer Korvette durch. Diese scheiterte ausweislich der Testunterlagen der Bundeswehr aus Gründen, für die der Auftragnehmer verantwortlich war. Der erste Lenkflugkörper stürzte 15 Sekunden nach dem Start wegen eines technischen Fehlers ab, der zweite neun Minuten nach dem Start wegen Problemen bei der Treibstoffversorgung.

Die Einsatzprüfung wurde im Mai 2015 wiederholt. Dies kostete den Bund mehrere Millionen Euro, u. a. für die Miete des Testgeländes und den Einsatz der Korvette samt Besatzung.

Lenkflugkörper sechs Jahre verspätet und nur eingeschränkt einsatzbereit

Die wiederholte Einsatzprüfung im Mai 2015 war im Wesentlichen erfolgreich. Daher begann der Auftragnehmer, bei allen Lenkflugkörpern die bei der ersten Einsatzprüfung aufgetretenen Mängel abzustellen. Die Bundeswehr geht davon aus, dass dies bis September 2016 abgeschlossen sein wird.

Im Juni 2015 gab die Bundeswehr die Lenkflugkörper für die Nutzung gegen Seeziele frei. Die Freigabe zur Bekämpfung von Landzielen und zum Flug über Land steht noch aus, da die GPS-Navigationskomponente fehlerhaft arbeitet.

Einsparpotenziale bei der Rezertifizierung noch nicht vollständig genutzt

Nach Inbetriebnahme müssen die Lenkflugkörper alle vier Jahre rezertifiziert werden. Dazu werden sie zerlegt, getestet und ggf. instand gesetzt. Nur mit dieser Rezertifizierung bleibt ihre Einsatzfähigkeit erhalten. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2011 stellte das Projektteam im Bundesamt die Rezertifizierung durch

die Industrie der Rezertifizierung durch Bundeswehrpersonal gegenüber. Es empfahl die Rezertifizierung durch die Industrie. Nachdem das Prüfungsamt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet hatte, überarbeitete das Projektteam diese. Im Juli 2015 kam es zum gleichen Ergebnis wie das Prüfungsamt und schlug nun die Rezertifizierung mit Bundeswehrpersonal vor. Über die Nutzungsdauer der Lenkflugkörper von 40 Jahren soll deren Rezertifizierung nun nur noch 103 Mio. Euro statt 169 Mio. Euro bei der Industrielösung kosten.

Die Marine einer anderen Nation will fast baugleiche Lenkflugkörper einsetzen. Deutschland hat mit dieser Gespräche über eine mögliche Kooperation bei der Rezertifizierung der Lenkflugkörper geführt. Ergebnisse stehen noch aus. Nach der aktualisierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müsste die Bundeswehr für die Rezertifizierung der Lenkflugkörper sogar nur 87 Mio. Euro aufwenden, wenn sie mit der anderen Nation kooperierte. Über finanzielle Aspekte hinausgehende Vor- und Nachteile einer Kooperation betrachtete die Bundeswehr in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

8.2

Die Bundeswehr hat mit dem Abschluss des Kaufvertrages unnötige Risiken übernommen. Spätestens nach den Hinweisen des Prüfungsamtes auf die technischen und zeitlichen Risiken hätte sie mögliche Probleme bei der Weiterentwicklung der Lenkflugkörper im Vertrag berücksichtigen müssen. Die Einschätzung des BMVg, dass die „Systemanteile Stand der Technik und teilweise marktverfügbar“ gewesen seien und daher nur geringe Risiken existierten, geht fehl. Sie lässt außer Acht, dass die Komplexität der einzelnen Systemkomponenten geringer ist, als die des Gesamtsystems. Die um mehrere Jahre verspätete Lieferung und die Abstürze der Lenkflugkörper bei der ersten Einsatzprüfung bestätigen die Warnungen des Prüfungsamtes. Als Folge dieser Fehleinschätzung verfügt die Bundeswehr erst seit Sommer 2015 über einsatzfähige Lenkflugkörper, denen die geforderte Landzielfähigkeit immer noch fehlt.

Die Bundeswehr hat für den Bund ungünstige vertragliche Regelungen geschaffen, weil sie keine Vorsorge für misslungene Einsatzprüfungen traf. Deshalb musste die Bundeswehr auch die zweite Einsatzprüfung selbst bezahlen, obwohl diese durch den Auftragnehmer verursacht wurde.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass die Bundeswehr ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgebessert hat. Sie hat damit die Voraussetzungen geschaffen, bei der Rezertifizierung 66 Mio. Euro einzusparen. Das BMVg muss zügig die Vorarbeiten für die Rezertifizierung mit eigenem Personal schaffen.

Nach der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könnte die Bundeswehr durch eine Kooperation mit einer anderen Nation weitere 16 Mio. Euro einsparen. Allerdings hat sie neben den finanziellen Aspekten keine Vor- und Nachteile einer Kooperation untersucht.

8.3

Das BMVg hat erklärt, die Hauptbewaffnung der Korvetten sei einsatzbereit. So befänden sich seit August 2015 nachgebesserte und einsatzfähige Lenkflugkörper im Bestand der Bundeswehr. Diese seien zur Nutzung gegen Seeziele freigegeben.

Die wiederholte Einsatzprüfung sei auf Fertigungsunzulänglichkeiten und notwendige Nachbesserungen an Baugruppen des Lenkflugkörpers und nicht auf die Integrationskomplexität neuer Baugruppen und Funktionalitäten zurückzuführen. Das BMVg ist daher bei seiner Einschätzung geblieben, dass es mit dem Abschluss des Kaufvertrages für den Lenkflugkörper keine hohen technischen und zeitlichen Risiken eingegangen sei. Es hat außerdem daran festgehalten, dass die vertraglichen Regelungen nicht ungünstig seien.

Das BMVg hat angekündigt, dass es dem Ergebnis der überarbeiteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung folgen wolle und die Rezertifizierung durch Personal der Bundeswehr anstrebe. Eine Kooperation mit der anderen Nation stehe nicht auf der Agenda für Gespräche zum Jahresbeginn 2016.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung des Kaufvertrages fest. Zwar kann die Bundeswehr seit August 2015 erste Lenkflugkörper von der Korvette aus einsetzen, jedoch immer noch nicht gegen Ziele an Land. Damit sind wesentliche Forderungen der Marine nicht erfüllt.

Die Einschätzung des BMVg, es sei mit dem Kaufvertrag keine hohen technischen und zeitlichen Risiken eingegangen, ist nicht schlüssig. Die Verzögerung um sechs Jahre, die fehlgeschlagene Einsatzprüfung und die lange Zeit fehlende Zulassung für die Bekämpfung von Landzielen zeigen dies. Mit den Problemen bei der Treibstoffversorgung und den Fehlern der GPS-Navigationskomponente waren die Weiterentwicklungen ursächlich für die Verzögerung.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Vertrag ungünstig für den Bund gewesen ist. So musste dieser auch die wiederholte Einsatzprüfung bezahlen, obwohl sie wegen Fehlern des Auftragnehmers erforderlich wurde.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg seiner Empfehlung folgen will, die Rezertifizierung mit Personal der Bundeswehr durchzuführen. Angesichts möglicher weiterer Einsparungen von 16 Mio. Euro hält er es allerdings für dringend geboten, dass die Bundeswehr nun endlich die Vor- und Nachteile einer Kooperation mit der anderen Nation untersucht. Auf dieser Grundlage kann sie entscheiden, ob sie die Gespräche hierzu wieder aufnimmt.

Das BMVg sollte dafür sorgen, dass

- die Lenkflugkörper schnellstmöglich auch für den Einsatz gegen Ziele an Land einsetzbar sind,
- künftig Entwicklungsrisiken in Verträgen angemessen berücksichtigt werden,
- Verträge so gestaltet werden, dass Auftragnehmer Kosten, die sie verursachen, mittragen,
- die organisatorischen Grundlagen für eine Rezertifizierung durch Personal der Bundeswehr alsbald geschaffen werden und
- die Vor- und Nachteile einer Kooperation bei der Rezertifizierung der Lenkflugkörper untersucht werden und entschieden wird, ob eine Kooperation möglich ist.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

9 Drohenden Zinsschaden bei der Besteuerung ausländischer Investmentfonds endlich begrenzen
(Kapitel 6001 Titel 014 91)

9.0

Die ungleiche Besteuerung von Gewinnausschüttungen (Dividenden) an in- und ausländische Kapitalgesellschaften und Investmentfonds ist unionsrechtswidrig. Das hat der Europäische Gerichtshof seit dem Jahr 2006 in mehreren Urteilen gegen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entschieden. Der deutsche Gesetzgeber hat nur die Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften an diese Rechtsprechung angepasst. Investmentfonds blieben ausgenommen. Bereits im Jahr 2012 hatte eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder Vorschläge für eine Reform des Investmentsteuerrechts erarbeitet. Das BMF setzte diese Vorschläge nicht um, obwohl es schon jetzt mit Steuererstattungsansprüchen ausländischer Investmentfonds von mindestens 2 Mrd. Euro rechnen musste. Solche Erstattungsansprüche muss der Staat zu einem Zinssatz in Höhe von 6 % verzinsen, wodurch ein Zinsschaden von jährlich mindestens 120 Mio. Euro droht. Die seit Jahren bei unterschiedlichen Stellen eingehenden, zahlreichen Anträge auf Steuererstattung werden nicht bearbeitet. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge ist nicht geklärt.

9.1

Die steuerliche Benachteiligung ausländischer Kapitalgesellschaften/Investmentfonds beim Bezug von inländischen Dividenden gegenüber inländischen Kapitalgesellschaften/Investmentfonds verstößt gegen die Kapitalverkehrsfreiheit. Dies hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) wiederholt festgestellt.

Nach deutschem Investmentsteuerrecht werden Investmentfonds je nach Sitz unterschiedlich besteuert. Während Investmentfonds mit Sitz im Inland von der Kapitalertragsteuer befreit sind, profitieren Investmentfonds mit Sitz im Ausland von dieser Steuerbefreiung nicht.

Aus dieser Benachteiligung ausländischer Investmentfonds ergeben sich große rechtliche und finanzielle Risiken. Um diese zu beseitigen, hatte eine vom BMF unterstützte Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) im April 2012 Vorschläge für eine umfassende Investmentsteuerreform vorgelegt.

Das BMF teilte im Sommer 2012 die Einschätzung der BLAG und bezifferte die hieraus erwachsenden Haushaltsrisiken auf 2 Mrd. Euro. Im Falle des Verstoßes des deutschen Investmentsteuerrechts gegen Unionsrecht träten neben die Erstattungsansprüche noch Ansprüche auf Verzinsung von jährlich 6 % der Erstattungssumme. Allein für die vom BMF bis zum Jahr 2012 angenommenen Erstattungsansprüche träte zu den 2 Mrd. Euro noch ein zusätzlicher Zinsschaden von jährlich 120 Mio. Euro.

Anstatt das Anwachsen dieser Haushaltsrisiken durch die Umsetzung der Reformvorschläge der BLAG zu beenden, wartete das BMF zunächst die Erstellung eines volkswirtschaftlichen Gutachtens ab. Dieses beschäftigte sich mit den Auswirkungen der Reformvorschläge auf den Kapitalmarkt und die Altersvorsorge in Deutschland. Es lag dem BMF im Oktober 2014 vor und stellte nur geringe Auswirkungen auf Kapitalmarkt und Altersvorsorge fest. Am 17. Dezember 2015 legte das BMF einen Gesetzentwurf zu einer Reform des Investmentsteuerrechts vor. Nach der amtlichen Begründung zielt das Gesetz darauf ab, die unionsrechtlichen Risiken infolge der Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds zu beseitigen. Das neue Investmentsteuerrecht soll ab dem 1. Januar 2018 anwendbar sein. Regelungen für vor diesem Datum bereits gestellte Erstattungsanträge („Altfallregelung“) enthält der Gesetzentwurf nicht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass bei den Finanzämtern und dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) bereits eine große Anzahl solcher Anträge ausländischer Investmentfonds auf Erstattung einbehaltener Kapitalertragsteuer anhängig waren (vgl. Abbildung 9.1). Die ersten Anträge waren im Jahr 2006 gestellt, aber nicht bearbeitet worden. Alle Anträge bezogen sich auf Urteile des EuGH zur ungleichen Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften und Investmentfonds. Weil es keine eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gab, wurden die Erstattungsanträge meistens zugleich bei einer Vielzahl von Finanzämtern sowie dem Bundeszentralamt für Steuern gestellt. Weder ein Finanzamt noch das BZSt haben über einen dieser Erstattungsanträge entschieden.

Abbildung 9.1



Unbearbeitete Erstattungsanträge ausländischer Investmentfonds bei einem Finanzamt

Quelle: Bundesrechnungshof.

9.2

Das BMF hat es versäumt, die drohenden, finanziellen Schäden rechtzeitig zu begrenzen. Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist zu erwarten, dass im Klagefall die Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds nach deutschem Steuerrecht für unionsrechtswidrig erklärt wird. Diese Ungleichbehandlung dürfte nach der Rechtsprechung des EuGH auch nicht ausnahmsweise durch das Erfordernis einer „Kohärenz des Steuersystems" gerechtfertigt sein. Dieser Rechtfertigungsgrund liegt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nur vor, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Steuerbefreiung von Dividenden auf der Ebene des Investmentfonds („Fondseingangsseite") und der Besteuerung des Anlegers eines solchen Fonds („Fondsausgangsseite") besteht. Ein solcher unmittelbarer Zusammenhang besteht nach deutschem Investmentsteuerrecht jedoch nicht. Die Steuerfreiheit der Dividendeneinkünfte inländischer Investmentfonds auf der Fondseingangsseite wird vielmehr unabhängig davon gewährt, ob diese später auf der Fondsausgangsseite besteuert werden. Auch eine Gesamtbetrachtung von Fondseingangs- und Fondsausgangsseite hat der EuGH in anderen Fällen – zuletzt in einem Verfahren im Jahr 2014 – für unzulässig erklärt und ist damit den Argumenten der an dem Verfahren beteiligten Bundesregierung nicht gefolgt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, eine eindeutige Zuständigkeitsregelung zu schaffen. Damit wäre eine zügige Bearbeitung der zahlreichen Erstattungsanträge ausländischer Investmentfonds gewährleistet und auch eine gerichtliche Klärung möglich. So könnte das ständige Anwachsen des drohenden Zinsschadens um jährlich mindestens 120 Mio. Euro beendet werden.

Für den zu erwartenden Fall, dass den Erstattungsanträgen stattzugeben ist, müsste die Anrechnung der bei ausländischen Investmentfonds einbehaltenen Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuer deutscher Anleger korrigiert werden. Das BMF muss dazu prüfen, wie es diese Korrektur sicherstellen kann.

9.3

Das BMF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in seiner Stellungnahme nicht widersprochen. Aufgrund der unklaren Zuständigkeit prüfe es derzeit zusammen mit den Ländern die Verlagerung der Zuständigkeit auf eine zentrale Anlaufstelle. Ebenso erkennt das BMF die erheblichen europarechtlichen und fiskalischen Risiken an, die sich aus den Anträgen ausländischer Investmentfonds auf Erstattung einbehaltener Kapitalertragsteuer ergeben. Gleiches gelte für die Anträge auf Verzinsung dieser Erstattungsansprüche. Das BMF verweist jedoch darauf, dass die bisherigen Urteile des EuGH nicht die deutsche Rechtslage zum Gegenstand gehabt hätten. Daher sei die europarechtliche Rechtslage bisher noch nicht abschließend geklärt.

Eine bereits erfolgte Anrechnung der bei ausländischen Investmentfonds einbehaltenen Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuer ihrer deutschen Anteilseigner sei aufgrund der Vielzahl der Fälle auch nicht mehr korrigierbar.

9.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes enthält die Stellungnahme des BMF keine Argumente dafür, dass die derzeitige Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds unionsrechtskonform sein könnte. So ist

es insbesondere kein Argument, dass der EuGH die Unvereinbarkeit des deutschen Investmentsteuerrechts mit Unionsrecht noch in keinem Gerichtsverfahren festgestellt hat. Eine solche Gerichtsentscheidung fehlt nur deshalb, weil noch keine behördliche Entscheidung über die in vielen Fällen seit dem Jahr 2006 vorliegenden Erstattungsanträge getroffen wurde. Da weder die zuständige Finanzbehörde noch das zuständige Finanzgericht bestimmt ist, konnte noch keiner der Antragsteller die behördliche Entscheidung mit einer sogenannten Untätigkeitsklage einfordern. Vermutlich warten die steuerlich beratenen Antragsteller auch deshalb ab, weil der Staat berechtigte Erstattungsansprüche jährlich mit einem Zinssatz von 6 % verzinsen muss.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMF gemeinsam mit den Ländern eine zentrale Zuständigkeit für die Bearbeitung der Erstattungsanträge prüft. Darüber hinaus empfiehlt er, unmittelbar nach der unverzüglichen Klärung der Zuständigkeit auch über die bereits vorliegenden Erstattungsanträge zu entscheiden. Eine gerichtliche Klärung der Rechtslage könnte so vorangetrieben und ein weiteres Anwachsen eines Zinsschadens beendet werden. Dies ist umso dringlicher, als das Erstattungsvolumen und damit der drohende Zinsschaden seit den ersten Reformvorschlägen der BLAG aus dem Jahr 2012 durch eine Vielzahl neuer Erstattungsanträge erheblich angewachsen sind.

Die Auffassung des BMF, dass die Anrechnung der Kapitalertragsteuer bei deutschen Anlegern ausländischer Investmentfonds wegen der Vielzahl der Fälle praktisch nicht mehr korrigierbar ist, mag zutreffen. Dann wäre der drohende fiskalische Schaden aber noch weit höher als vom BMF zunächst angenommen. Eine schnellstmögliche Klärung der Rechtslage und Bearbeitung der Anträge ist daher zur Vermeidung weiterer erheblicher Haushaltsrisiken dringend geboten.

10 Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren – Bearbeitung von Erstattungsfällen vereinfachen

10.0

Die Finanzämter dürfen Umsatzsteuer-Erstattungen ab einer bestimmten Betragsgrenze nicht ohne personelle Prüfung freigeben. Das gilt auch dann, wenn das automatisierte Risikomanagementsystem keine Gefahr für einen Steuerausfall erkannt hat. Aufgrund der Flut zu bearbeitender Fälle sind die Finanzämter nicht annähernd in der Lage, alle Erstattungen sachgerecht zu prüfen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die personelle Bearbeitung auf kritische Erstattungsfälle zu konzentrieren und so Steuerausfällen entgegenzuwirken.

10.1

Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren

Unternehmer sind verpflichtet, dem Finanzamt monatlich oder vierteljährlich Umsatzsteuer-Voranmeldungen (Voranmeldungen) zu übermitteln. Darin geben sie die Umsatzsteuer auf eigene Umsätze an und ziehen davon die Umsatzsteuer ab, die ihnen andere Unternehmer als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Eine verbleibende Zahllast muss der Unternehmer an das Finanzamt abführen. Ist die Vorsteuer höher als die Umsatzsteuer, hat der Unternehmer gegenüber dem Finanzamt einen Anspruch auf Erstattung des Vorsteuerüberschusses.

Abgestuftes Zustimmungsverfahren bei Erstattungsfällen

Das weitere Verfahren zur Erstattung eines Vorsteuerüberschusses hängt von dessen Höhe ab:

- Erstattungen bis zu einer verwaltungsintern festgelegten Betragsgrenze werden maschinell verarbeitet und ausgezahlt.
- Bei Erstattungen über der Betragsgrenze steuert das IT-System den Vorgang aus und legt sogenannte Zustimmungsvorschläge vor. Diese muss der Innendienst der Finanzämter prüfen und freigeben.
- Bei hohen Erstattungsbeträgen bleibt die Freigabe der Sachgebietsleitung vorbehalten.

Risikomanagementsystem bei Erstattungsfällen

Zusätzlich zum Zustimmungsverfahren durchlaufen die Erstattungsfälle – wie alle Voranmeldungen – ein automatisiertes Risikomanagementsystem. Das System prüft die Angaben des Unternehmers auf Plausibilität und bewertet anhand von festgelegten Kriterien das mögliche Risiko für einen Steuerausfall. Als risikoarm bewertete Voranmeldungen werden maschinell verarbeitet. Risikoreiche Voranmeldungen steuert das System zur Schwerpunktprüfung aus. Hierzu erhält der Innendienst der Finanzämter Prüfhinweise, die das Risiko bezeichnen.

Starre Betragsgrenze führt zu sehr vielen Zustimmungsvorschlägen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich das IT-System für das Zustimmungsverfahren unabhängig vom Risikomanagementsystem ausschließlich an den Erstattungsbeträgen orientiert. Deshalb wurden viele Fälle nicht maschinell verarbeitet, sondern zur personellen Prüfung vorgelegt, obwohl das Risikomanagement keine Prüfhinweise ausgegeben hatte. Das betraf beispielsweise Unternehmen, die ohnehin einer regelmäßigen Außenprüfung unterliegen, z. B. Konzerne und Großbetriebe aber auch kommunale Gesellschaften.

Viele Erstattungen ohne Prüfung

Die Vielzahl von Zustimmungsfällen belastete die Innendienste der Finanzämter erheblich. Sie konnten die Zustimmungsfälle lediglich stichprobenhaft und punktuell prüfen. In besonders komplexen Fällen stimmten die Innendienste der Vorsteuererstattung in der Regel ohne Prüfung zu, da diese Fälle ihre sachlichen Prüfungsmöglichkeiten überstiegen. Dies betraf insbesondere größere

Betriebe, die einer regelmäßigen Außenprüfung unterlagen und vom Risikomanagement als risikoarm eingestuft worden waren.

Zustimmungsvorschläge selbst ohne Prüfung aufwendig

Das Zustimmungsverfahren belastete die Innendienste der Finanzämter selbst dann, wenn sie von einer Prüfung absahen. Sie mussten die vom IT-System ausgeworfenen Zustimmungsvorschläge freigeben und die Vorgänge archivieren. Der Aufwand steigerte sich noch, wenn der Vorgang wegen der Höhe der Erstattung der Sachgebietsleitung zur Entscheidung vorgelegt wurde.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die hohe Anzahl von personell zu prüfenden Zustimmungsfällen kritisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass sie oft risikoarme Voranmeldungen betreffen oder Fälle, die ohnehin nur der Außendienst sachgerecht prüfen kann. Die personelle Bearbeitung dieser Fälle bindet das knappe Personal der Finanzämter. Dies trägt dazu bei, dass der Innendienst sich nicht auf die wirklich kritischen Erstattungsfälle konzentrieren und hier Steuerausfällen entgegenwirken kann.

Die Flut der Zustimmungsvorschläge hat der Bundesrechnungshof auf die starre Betragsgrenze zurückgeführt, ab der das IT-System die maschinelle Verarbeitung verweigert. Er hat geltend gemacht, dass auch eine hohe Erstattung unter Umständen maschinell verarbeitet werden kann, wenn das Risikomanagement sie als risikoarm einstuft.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, Zustimmungsvorschläge zu reduzieren und dafür die Betragsgrenze zu modifizieren. Dabei sollten Risikoaspekte, wie beispielsweise die Unternehmensgröße oder Erkenntnisse aus Außenprüfungen, berücksichtigt werden. Dies würde die Zahl von Zustimmungsvorschlägen in risikoarmen Fällen verringern.

10.3

Das BMF hat eingeräumt, dass in der Praxis Zustimmungsvorschläge teilweise ohne personelle Prüfung zur Erstattung freigegeben werden. Es teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass komplexe Angaben in den Voranmeldungen die Prüfungsmöglichkeiten der Innendienste der Finanzämter übersteigen. Dennoch halte das BMF – nach Rücksprache mit den Ländern – an der bisherigen Verfahrensweise fest. Die Ausgabe von Zustimmungsvorschlägen bei Überschreiten einer bestimmten Betragsgrenze habe sich nach Darstellung der Länder in der Vergangenheit als die beste Möglichkeit der Risikoabwägung im Massenverfahren erwiesen.

10.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Ausführungen des BMF nicht. Gerade in einem Massenverfahren ist es wichtig, die Kapazitäten zu konzentrieren. Dies kann die starre Betragsgrenze als alleiniges Auswahlkriterium nicht gewährleisten. Zwar haben die Finanzämter formal betrachtet dadurch eine sehr große Zahl von Erstattungen in einem zusätzlichen Verfahren zu bearbeiten. Tatsächlich werden die Kapazitäten jedoch mit wenig effektiven, zum Teil überflüssigen Arbeiten belastet. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an der Empfehlung fest, die Anzahl der Zustimmungsvorschläge sinnvoll zu begrenzen. Danach sollte die Betragsgrenze flexibilisiert und um zusätzliche Risikofaktoren ergänzt werden. Das gilt insbesondere bei Großbetrieben und kommunalen Unternehmen, die einer ständigen Außenprüfung unterliegen, und bei denen das Risikomanagementsystem kein steuerliches Risiko erkannt hat. Die Sachgebietsleitungen sollten nur entscheiden müssen, wenn hohe Beträge überschritten werden oder wenn es der Innendienst wegen erkennbarer Risiken für erforderlich hält.

Die Bemerkungen sind am 10. März 2016 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 20. April 2016

Bundesrechnungshof

Kay Scheller



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333